
3 1761 03573 1538





LE

RÉGIME DES CAPITULATIONS

DANS

L'EMPIRE OTTOMAN

TOME SECOND

LA PROTECTION CIVILE ET RELIGIEUSE

L'ÉGYPTE

LE

RÉGIME DES CAPITULATIONS

DANS

L'EMPIRE OTTOMAN

PAR

G. PÉLISSIÉ DU RAUSAS

DIRECTEUR DE L'ÉCOLE FRANÇAISE DE DROIT DU CAIRE

DEUXIÈME ÉDITION

Mise au courant de la Législation et de la Jurisprudence internationales

TOME SECOND

LA PROTECTION CIVILE ET RELIGIEUSE
L'ÉGYPTE



PARIS
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1911

TROISIÈME PARTIE

LA PROTECTION CIVILE ET RELIGIEUSE

CHAPITRE PREMIER

LA PROTECTION CIVILE

—

Les nationaux des puissances qui ont conclu des traités avec la Porte Ottomane, ne sont pas les seuls à bénéficier du régime de faveur organisé par les Capitulations. Le bénéfice de ce régime a été étendu par les Capitulations elles-mêmes aux nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte et, dans certains cas et sous certaines conditions, aux sujets ottomans. A ces personnes, qui ainsi bénéficient indirectement du régime capitulaire, les Capitulations, les lois consulaires et l'usage donnent le nom générique de « protégés ». Elles sont placées sous la protection de l'un des Etats ayant traité avec la Porte et représentés auprès d'elle ; les agents de cet Etat les protègent, en les mettant à l'abri des vexations possibles de l'autorité ottomane et en leur garantissant, vis-à-vis de celle-ci, la situation qui est faite par les traités à leurs propres nationaux.

Il y a deux catégories de protégés : les protégés étrangers et les protégés sujets ottomans.

SECTION PREMIÈRE

Les protégés étrangers

Les protégés étrangers, ce sont les nationaux des divers Etats chrétiens qui n'ont pas conclu de Capitulations avec la Porte Ottomane et qui, par conséquent, n'ont pas de représentant accrédité auprès du Gouvernement ottoman. Dans l'état actuel des choses, si nous faisons abstraction de la Principauté de Monaco et de la République de Saint-Marin, que nous pouvons facilement considérer comme des quantités négligeables, la Confédération helvétique est le seul des Etats européens qui n'ait pas traité avec la Porte et qui n'ait ni agent diplomatique ni consuls dans l'Empire ottoman. Tous les autres, nous l'avons vu, ont successivement conclu des Capitulations avec la Porte et entretiennent, à l'heure qu'il est, des consuls dans les principales villes de l'Empire ottoman. Pour les Etats américains, la proportion est renversée : les Etats-Unis de l'Amérique du Nord sont le seul Etat américain qui ait traité avec la Porte Ottomane et qui accrédite un représentant à Constantinople. Il n'est pas inutile d'ajouter, pour donner aux explications qui vont suivre leur véritable portée pratique, que, en fait, de tous les Etats non officiellement représentés auprès de la Sublime-Porte, la Confédération helvétique est le seul dont les nationaux soient venus en grand nombre s'établir en Orient ; en d'autres termes, seule la Confédération helvétique a dans les principales villes de l'Empire ottoman des colonies de nationaux.

Les protégés étrangers étant ainsi définis, voyons sous la protection de quelles puissances ils se trouvent placés. Les Capitulations françaises résolvent cette question par des dispositions très explicites et très précises, dont nous avons, dans l'Introduction de cet ouvrage, recherché l'origine. Toutes ces dispositions concordent pour placer les étrangers, nationaux

des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte, sous la protection exclusive de la France. C'est d'abord l'article 1er de la Capitulation conclue en juillet 1581 entre le sultan Mourad, fils du sultan Selim, et le roi de France Henri III, ainsi conçu : « Que, les Vénitiens en hors, les Génois et Anglais, et Portu- « gais et Espagnols, et marchands Catalans et Siciliens, et « Ancônitains et Ragusais, et entièrement tous ceux qui ont « cheminé sous le nom et bannière de France d'ancienneté « jusqu'à ce jourd'huy, et en la condition qu'ils ont cheminé, « que d'ici en avant ils aient à y cheminer de la même ma- « nière ». C'est ensuite l'article 1er de la Capitulation de 1597, qui porte : « De nouveau nous commandons que, les Vénitiens « et Anglais en là, toutes les autres nations ennemies de notre « Grande Porte, lesquelles n'ont d'ambassadeur à icelle, vou- « lant trafiquer par nos pays, elles aient d'y marcher sous la « bannière de France, et voulons que pour jamais l'ambassa- « deur d'Angleterre ou autre n'aient de l'empêcher, ou con- « trarier à ce notre vouloir, et, en cas qu'il se fût donné par « ci-devant, ou qu'il se donnât par ci-après commandement « contraire à cet article, nous commandons que, nonobstant, « notre Capitulation soit valable et observée ». C'est encore l'article 6 de la Capitulation de 1604 : « De rechef nous vou- « lons et commandons que, les Vénitiens et Anglais en là, « toutes les autres nations aliénées de l'amitié de notre Grande « Porte, lesquelles n'y tiennent ambassadeur, voulant trafi- « quer par nos pays, aient à y venir sous la bannière et pro- « tection de la France, sans que l'ambassadeur d'Angleterre « ou autre aient à les empêcher ». C'est le hatti-shérif du 20 avril 1607, dont voici la teneur exacte : « Nous comman- « dons ceci : que depuis ce jourd'huy toutes les nations étran- « gères, lesquelles n'ont point d'ambassadeur à notre heureuse « Porte, venant à trafiquer en notre Empire, aient à y venir « sous la bannière de l'Empereur de France, selon l'ancienne « coutume, et aient à rendre obéissance aux ambassadeurs et

« consuls de France. Et que les Capitulations et commande-
« ment obtenus des Anglais en cette matière, qui se trouve-
« ront contradictoires à notre sublime Capitulation, ne soient
« observés en aucune façon, en quelque Echelle de notre Em-
« pire qu'ils soient présentés ». C'est aussi l'article 6 (nouveau)
de la Capitulation de 1673 : « Nous permettons que ceux qui
« n'ont point d'ambassadeurs ou résidents à notre Porte de
« félicité, comme Portugais, Siciliens, Castillans, Messinois, et
« autres nations ennemies, puissent venir sous la bannière de
« l'Empereur de France, comme ils faisaient au temps passé,
« et qu'ils paient la douane comme les autres Français, sans
« que personne les moleste, tant qu'ils ne feront choses qui
« soient contraires à l'accord que nous avons fait ». C'est enfin
l'article 1er de la Capitulation de 1740, qui résume et confirme
en termes aussi formels que possible tous les accords précé-
demment intervenus ; en dépit de sa longueur, il est bon de
le reproduire : « Comme les nations ennemies qui n'ont point
« d'ambassadeurs décidés à ma Porte de félicité, allaient et
« venaient ci-devant dans nos Etats sous la bannière de France,
« soit pour commerce, soit pour pèlerinage, suivant la per-
« mission impériale qu'ils en avaient eue sous le règne de nos
« aïeux de glorieuse mémoire, de même qu'il est aussi porté
« par les anciennes Capitulations accordées aux Français ; et
« comme ensuite, pour certaines raisons, l'entrée de nos Etats
« avait été absolument prohibée à ces mêmes nations et
« qu'elles avaient même été retranchées desdites Capitula-
« tions ; néanmoins l'Empereur de France ayant témoigné par
« une lettre qu'il a envoyée à notre Porte de félicité qu'il
« désirait que les nations ennemies, auxquelles il était défendu
« de commercer dans nos Etats, eussent la liberté d'aller et
« venir à Jérusalem, de même qu'elles avaient coutume d'y
« aller et venir sans être aucunement inquiétées ; et que si,
« par la suite, il leur était permis d'aller et venir trafiquer
« dans nos Etats, ce fût encore sous la bannière de France,

« comme par ci-devant, la demande de l'Empereur de France
« aurait été agréée en considération de l'ancienne amitié qui,
« depuis nos glorieux ancêtres, subsiste de père en fils entre
« Sa Majesté et ma Sublime-Porte, et il serait émané un com-
« mandement impérial dont suit la teneur, savoir : que les
« nations chrétiennes et ennemies qui sont en paix avec l'Em-
« pereur de France, et qui désireront visiter Jérusalem, puis-
« sent y aller et venir dans les bornes de leur état, en la ma-
« nière accoutumée, en toute liberté et sûreté, sans que per-
« sonne leur cause aucun trouble ni empêchement ; et si,
« dans la suite, il convient d'accorder auxdites nations la
« liberté de commercer dans nos Etats, elles iront et viendront
« pour lors sous la bannière de l'Empereur de France, comme
« auparavant, *sans qu'il leur soit permis d'aller et venir sous*
« *aucune autre bannière* ».

Ces dispositions sont non seulement très explicites, mais encore très générales. Elles reconnaissent à la France le droit exclusif de protection à l'égard des nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte, et ce droit exclusif de protection, elles le lui reconnaissent sans distinction dans tous les cas, soit que la non-représentation diplomatique ait pour cause une rupture violente des relations officiellement établies, rupture ayant entraîné la guerre, soit qu'elle s'explique tout naturellement par l'absence de tout traité d'amitié conclu entre la Porte et l'Etat non représenté.

En fait, un usage contraire au droit exclusif de la France s'est établi. Pendant la dernière guerre gréco-turque, la Russie et l'Angleterre ont partagé avec la France la protection des nationaux hellènes restés en Turquie. Avant la constitution de l'Empire d'Allemagne, l'Autriche représentait en Turquie le Hanôvre, la Prusse représentait le duché de Mecklembourg, les Villes Hanséatiques représentaient celui d'Oldenbourg. Avant la formation de l'unité italienne, le royaume des Deux-Siciles représentait en Turquie le duché de Parme, et la France

les Etats de l'Eglise. De nos jours, les Etats-Unis d'Amérique, l'Espagne et le Portugal se partagent la protection des nationaux des Républiques américaines, protection à peu près théorique d'ailleurs, vu le nombre infiniment restreint des Américains, originaires du centre ou du sud de l'Amérique, qui résident en Turquie. Voici qui est plus grave : la France, l'Allemagne et l'Italie exercent concurremment le droit de protection à l'égard des nationaux de la Confédération helvétique, et l'importance des colonies suisses établies dans l'Empire ottoman donne à cette constatation une portée considérable. Pratiquement, les Suisses originaires des cantons de langue française sollicitent la protection française ; ceux originaires des cantons de langue allemande sollicitent la protection allemande, et ceux originaires des cantons de langue italienne la protection italienne. Ainsi, la clientèle française, que les Capitulations étendent à tous les étrangers nationaux des Etats non représentés auprès du Gouvernement ottoman, est restreinte par l'usage à une certaine catégorie de nationaux de la Confédération helvétique, aux Suisses originaires des cantons de langue française, ou plus exactement, car il faut se garder de poser une règle trop absolue, à ceux d'entre les Suisses qui veulent bien solliciter la protection française.

Comment cet usage s'est-il établi ? Quelle en est la valeur légale ? Quelle en est surtout la portée normale ? Nous allons successivement examiner ces trois questions.

Comment l'usage s'est-il établi ? A vrai dire, le droit exclusif de la France n'a jamais été que théorique : l'histoire, impartialement consultée, nous apprend que, si la France protégea toujours le plus grand nombre d'étrangers, à aucune époque elle ne les protégea tous, si ce n'est pendant la courte période où, seule parmi les nations chrétiennes, elle était représentée à la Cour de Constantinople. Au fur et à mesure que les divers Etats de l'Europe entrèrent en relations officielles avec l'Empire ottoman, ils tentèrent, pour des raisons faciles à com-

prendre, d'enlever à la France une partie de la clientèle que lui laissait la conclusion successive d'une Capitulation avec chacun d'eux. A la fin du XVI[e] siècle, nous l'avons vu (1), l'Angleterre parvint à soustraire pour quelque temps à la protection française la colonie florentine du Caire. Un siècle plus tard, en 1698, nous voyons la Hollande et la République de Venise confier à la même Angleterre la protection de leurs nationaux dans les villes de l'Empire ottoman où ces deux puissances n'ont pas de consulats. En 1718, après la paix de Passarovitz, c'est l'Autriche qui, pour vingt ans, impose sa protection aux Génois et aux Livournais. Au début, la France protesta très énergiquement, et on se rappelle les laborieuses négociations qui aboutirent au hatti-shérif de 1607 (2). Dans la suite, il semble bien que s'atténua l'énergie de ces protestations ; il semble même que, vers le milieu du XVIII[e] siècle, le Gouvernement du Roi avait fini par admettre qu'un étranger pouvait régulièrement se trouver placé sous une protection autre que la protection française. C'est du moins ce qu'il est permis d'induire de l'Instruction royale du 6 mai 1781, qui, commentant la disposition de l'article 11 (titre II) de l'Ordonnance de 1781, aux termes de laquelle les consuls et vice-consuls de France peuvent expulser les étrangers vagabonds qui n'ont pas de consuls dans l'Echelle, recommande expressément aux agents du Roi de ne prononcer l'expulsion qu'après s'être assurés que ces étrangers vagabonds *ne se sont mis sous aucune autre protection*. Comment expliquer cette contradiction que nous surprenons entre les Instructions royales et les Capitulations ? Comment expliquer le démenti qu'en maintes circonstances les faits ont donné aux prétentions de la France, si souvent et si solennellement affirmées ? Les causes qui l'expliquent sont nombreuses. Il y a d'abord l'incontes-

(1) Tome I (2e édition), Introduction, p. 32 et s.
(2) Tome I (2e édition), Introduction, p. 37.

table influence des événements politiques dont l'Europe occidentale fut le théâtre aux XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles : ces événements avaient leur nécessaire répercussion en Orient, où les rivaux de la France savaient habilement profiter des heures de crise pour lui contester ses droits ou lui disputer ses privilèges ; il est très remarquable que toutes les atteintes portées au droit de protection de la France ont coïncidé avec un amoindrissement de sa situation internationale : pour ne citer qu'un exemple, c'est pendant la guerre de la ligue d'Augsbourg que les Hollandais et les Vénitiens abandonnèrent la protection française. Il y a aussi lieu de tenir compte de l'impossibilité matérielle où, par la force des choses en maintes circonstances, se trouvait la diplomatie française d'assurer la stricte exécution des traités. Considérons, en effet, d'une part, que la France n'entretenait pas des consuls dans toutes les villes de l'Empire ottoman, qu'elle n'en entretenait que là où l'exigeaient les intérêts de son commerce, et que, dans les villes où elle n'en entretenait pas, elle eût été mal venue à revendiquer un droit de protection quelconque sur les étrangers. Considérons, d'autre part, que la fraude à la disposition des Capitulations qui garantissait à la France le droit exclusif de protection, était aussi difficile à découvrir qu'à réprimer, puisque, pour la découvrir dans tous les cas, il eût fallu que les consuls de France fissent sur mer la police des navires, afin de rechercher si le pavillon s'accordait avec la nationalité, et sur terre celle des consulats, afin de vérifier si dans chaque consulat le nombre des inscrits ne dépassait pas le nombre des nationaux, et puisque, pour la réprimer, à supposer qu'elle fût découverte, l'ambassadeur et les consuls français n'avaient d'autre ressource que celle, très indirecte, de provoquer l'intervention du Gouvernement ottoman, seul lié par les Capitulations envers la France, lequel, ayant intérêt à ménager les divers Etats européens, ne pouvait être qu'en mauvaise posture pour faire rentrer les choses dans l'ordre prévu par les traités. La disposition des Capi-

tulations qui nous occupe est une de ces nombreuses dispositions des traités qui n'ont d'autre sanction que celle que peut leur donner le prestige de la nation à laquelle elles sont accordées.

Les événements internationaux, les difficultés matérielles plus ou moins grandes que la France devait éprouver à faire respecter ses droits, ne sont pas les seules causes par lesquelles s'explique le relâchement de la protection française dans l'Empire ottoman. Une autre cause mérite d'être signalée ; elle est d'autant plus intéressante qu'elle est plus inattendue et semble plus contraire aux idées reçues. Cette cause, nous allons la trouver dans la politique commerciale qui, sous l'inspiration de la Chambre de commerce de Marseille, fut celle de la monarchie française en Orient, à partir des dernières années du XVIIe siècle jusqu'à la Révolution. La Chambre de commerce de Marseille, à laquelle avait été concédé le privilège de diriger le commerce français dans le Levant, ne tarda pas à s'apercevoir que la protection des étrangers, si elle avait pour la France d'incontestables avantages, avait aussi pour elle des inconvénients, dont le plus grave était, sans contredit, la concurrence que le commerce étranger faisait au commerce français, à l'abri de la bannière de France. Protectionnistes par principe et déjà par tradition, protectionnistes surtout par intérêt, les négociants de Marseille proposèrent à l'agrément du Roi une série de mesures destinées à atténuer les effets de cette concurrence. La mesure la plus radicale eût été sans doute la suppression pure et simple de la protection française ; on y songea, paraît-il, un instant à la Chambre de commerce ; mais on comprit bien vite que le remède eût été pire que le mal, et que l'Angleterre se fût hâtée de recueillir la succession ouverte de la France. On chercha donc le moyen de concilier les intérêts du commerce national avec la protection accordée au commerce étranger, et on crut le trouver en frappant de droits exorbitants le commerce étran-

ger, c'est-à-dire, en définitive, en lui faisant payer très cher la protection qui lui était accordée. Les décisions de l'autorité royale qui réalisent ce programme sont nombreuses. Nous citerons, à titre d'exemples, l'Ordonnance du 29 mai 1687, qui soumet au droit de *cottimo* (1), à leur arrivée à l'Echelle, les vaisseaux étrangers naviguant sous la bannière blanche ; l'Ordonnance du 31 octobre de la même année, qui soumet ces mêmes vaisseaux, à leur arrivée à Marseille, à un droit de 20 0/0 sur la valeur du chargement, augmenté d'une taxe de cinquante sous par tonneau ; l'arrêt du Conseil du 31 juillet 1691, qui, en même temps qu'il supprime les droits de consulat jusqu'alors perçus sur les marchandises des Français, les déclare expressément maintenus sur les marchandises des étrangers protégés de la France ; l'Ordonnance du 16 février 1695, qui fait défense aux Français de vendre leurs navires aux étrangers sans la permission du roi ; les Ordonnances des 5 août 1686 et 4 août 1688, les Lettres-Patentes du 4 mars 1716, l'Ordonnance du 26 décembre 1719, qui interdisent, sous les plus sévères pénalités, à tous marchands et propriétaires de navires français de prêter leur nom à des étrangers. Nous devons à la vérité de reconnaître que ce protectionnisme farouche de la Chambre de commerce de Marseille porta ses fruits. Quoi qu'il fût ou parce qu'il fut favorisé jusqu'à l'excès, le commerce national prit un essor considérable, et nous avons vu que la première moitié du XVIIIe siècle avait été la période la plus brillante du commerce de la France avec le Levant (2). Le résultat voulu par les négociants marseillais était ainsi obtenu. Mais il y eut un revers à la médaille. La France perdit une partie de sa clien-

(1) Le droit de *cottimo* était perçu par les consuls de France sur le chargement des navires arrivant aux Echelles ; il était destiné à payer la pension de l'ambassadeur, celle du député de la Chambre de commerce, le curage du port et l'entretien des quais de Marseille.

(2) Tome I (2e édition), Introduction, p. 82 et suiv.

tèle ; les commerçants étrangers, si rigoureusement traités par les consuls français, s'adressèrent à d'autres qui leur offraient la protection à meilleur marché, aux consuls d'Angleterre, par exemple, qui, au commencement du XVIII[e] siècle, dans l'Echelle de Salonique, n'exigeaient qu'un droit de 2 0/0 sur la valeur du chargement des navires, alors que les consuls français réclamaient un droit de 5 1/2 0/0 (1). Si tous les clients de la France ne l'abandonnèrent pas, cela tient à deux causes : d'abord, sur mer, le pavillon français était plus respecté que celui des autres nations ; il offrait donc au commerce étranger une sécurité plus grande, ce qui pouvait compenser dans une certaine mesure la cherté de la protection ; ensuite, sur terre, la France entretenait des consuls dans un plus grand nombre de localités que ses rivales ; dans les villes où il n'y avait que des consuls français, les étrangers étaient bien obligés de solliciter la protection française. La Révolution française et les événements qui la suivirent en Orient, firent disparaître la première de ces causes, portant ainsi à la protection française un coup dont elle ne devait pas se relever. Pendant la Révolution, surtout après la condamnation de Louis XVI, les Français eux-mêmes, en très grand nombre, sollicitèrent une protection étrangère ; ils se firent inscrire, les uns aux consulats de Prusse, les autres aux consulats des Deux-Siciles, d'autres, enfin, aux consulats de Suède (2). Pendant les expéditions d'Egypte et de Syrie, les vexations de toutes sortes que les Français eurent à subir, achevèrent de faire le vide dans les consulats français. On peut presque dire que, depuis 1792 jusqu'à la paix de 1802, la France n'eut dans l'Empire ottoman ni administrés, ni protégés. A la conclusion de la

---

(1) Mémoire sur l'état présent des Echelles de Salonique, Smyrne, Scio, Candie et la Morée, 1722 ; Mémoire sur le commerce du Levant, 1717-1731.

(2) Pellissier, *Hist. de la diplomatie française dans le Levant, de 1792 à 1814*, t. I, p. 20 et 188 ; Francis Rey, *La protection diplomatique et consulaire*, p. 211.

paix, un article du traité remit en vigueur les dispositions des Capitulations ; mais les habitudes étaient prises : les anciens clients de la France ne lui revinrent qu'en partie. A l'heure qu'il est, l'usage est établi dans le sens d'une liberté pleine et entière laissée aux nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte de se faire inscrire au consulat qu'il leur plaît de choisir.

Quelle est la valeur légale de cet usage? L'usage, dans les rapports internationaux, fonde le droit, même lorsqu'il est contraire aux stipulations des traités. La question posée peut donc paraître oiseuse, car il semble qu'il faille dire que l'usage est légal par cela seul qu'il existe, n'étant d'ailleurs pas contesté. Elle ne l'est pas cependant, et voici pourquoi. L'usage, s'il abroge les traités, peut aussi, et à plus forte raison, être abrogé par eux ; et, pour que cette abrogation ait lieu, il n'est pas nécessaire qu'un nouveau traité soit conclu qui contienne des dispositions directement contraires à l'usage établi, il suffit que le commun accord des parties contractantes fasse revivre, même par une simple mention, l'ancien traité dont l'usage avait infirmé certaines stipulations. Tout peut alors être remis en question. Sans doute, il est possible que celles des stipulations de l'ancien traité que l'usage avait plus ou moins infirmées, restent sans application après comme avant sa remise en vigueur ; dans ce cas, les choses restent en l'état, l'usage persiste, et il n'y a pas à se demander, puisqu'il n'est pas contesté, si cet usage a ou n'a pas de valeur légale. Mais le contraire aussi peut arriver. Il est possible, car c'est son droit incontestable, que la puissance bénéficiaire de l'ancien traité remis en vigueur insiste pour l'application de toutes ses stipulations, y compris celles jusque-là restées dans l'oubli : il est nécessaire alors de se poser la question de la valeur légale de l'usage, car, dans le conflit, possible entre l'usage et les dispositions écrites du traité, c'est l'usage qui, s'il n'a pas de base légale, doit être résolu-

ment écarté. Sortons des abstractions. Dans le courant du XIXe siècle, la France a conclu avec la Porte Ottomane un traité de paix, le 25 juin 1802, et deux traités de commerce, le 25 novembre 1838 et le 29 avril 1861. Dans chacun de ces traités, une disposition explicite et formelle (1) déclare maintenir, confirmer et renouveler les Capitulations dans leur intégralité. Se prévalant de cette disposition, en quelque sorte comme d'un acte interruptif de la prescription, la France aurait pu, à trois reprises différentes pendant le cours du dernier siècle, invoquer les textes ci-dessus rapportés des Capitulations qui lui confèrent le droit exclusif de protection à l'égard des nationaux des Etats non représentés auprès du Gouvernement ottoman. Elle n'a pas jugé expédient de le faire ; mais l'occasion perdue peut se retrouver, et elle se retrouvera certainement lors de la conclusion du prochain traité de commerce franco-ottoman, où prendra place une disposition analogue à celle que nous venons de relever dans les traités antérieurs, ayant pour objet de confirmer les Capitulations. La France pourra-t-elle alors, en supposant que cette fois elle juge expédient de le faire, revendiquer le droit exclusif de protection à l'égard des nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte ? Oui, sans aucun doute, si l'usage établi ne repose sur aucune base légale ; non, dans le cas contraire.

Cette question de la valeur légale de l'usage d'après lequel le droit de protection des étrangers n'est le privilège exclusif d'aucune puissance, ne nous semble pas susceptible de deux solutions. Les textes des Capitulations rapportés plus haut témoignent victorieusement que l'usage établi n'a pas de base légale. Quelques auteurs cependant, publicistes plutôt que jurisconsultes, se sont efforcés de lui en trouver une, et voici les arguments qu'ils ont fait valoir. On invoque, en premier

(1) Traité de 1802, art. 2 ; Traité de 1838, art. 1 ; Traité de 1861, art. 1.

lieu, certaines déclarations du Conseil fédéral suisse. Dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur l'exercice 1889, le Conseil fédéral s'exprime ainsi : « Nous avons toujours admis comme « un principe que nos ressortissants à l'étranger sont libres « de choisir eux-mêmes le consulat sous la protection duquel « ils entendent se placer, dans les pays où nous n'avons pas de « représentant » (1). Quelques années plus tard, en 1896, la question d'une représentation diplomatique spéciale de la Confédération helvétique dans l'Empire ottoman fut posée à l'Assemblée fédérale, dans la séance du 3 juin, et au Conseil des Etats, dans la séance du 9 décembre. Le Gouvernement, par l'organe du Président de la Confédération, se prononça catégoriquement, pour des raisons d'économie, contre toute innovation, en faisant observer que la protection dont les Suisses jouissaient de la part de l'Allemagne, de la France et de l'Italie, suffisait amplement (2). On corrobore ces déclarations par la disposition suivante, annexée au traité de commerce turco-allemand du 26 août 1890 : « Il est bien entendu que ceux des « Suisses résidant dans l'Empire ottoman qui voudraient se « placer sous la juridiction consulaire allemande, bénéficieront « des dispositions du traité de commerce conclu en ce jour « entre l'Empire ottoman et l'Empire allemand » (3). — Ce premier argument est sans valeur. Les déclarations du Conseil fédéral suisse se bornent à constater l'usage établi ; elles n'ont nullement la prétention de le justifier. Quant à la disposition annexée au traité de commerce turco-allemand, les termes mêmes dans lesquels elle est rédigée témoignent que le Gouvernement allemand n'a entendu revendiquer aucun droit ; en tout cas, il ne saurait être question d'opposer le traité de commerce turco-allemand à la France, pour laquelle ce traité

(1) *Archives diplomatiques*, 1890, t. XXXV, p. 286.
(2) *Journal de Genève* du 5 juin et du 11 décembre 1896.
(3) *Arch. dipl.*, 1891, t. XXXVIII, p. 191.

est bien évidemment *res inter alias acta*. Il n'est pas inutile de faire observer que, quelques mois avant la signature du traité turco-allemand, la France avait eu l'occasion de prendre en mains la défense des intérêts commerciaux de la Confédération helvétique dans l'Empire ottoman, et que les déclarations échangées à cette occasion entre le Gouvernement français et le Gouvernement ottoman sont conçues dans des termes qui sont loin d'être aussi restrictifs que ceux de la disposition précitée du traité turco-allemand ; il est question dans ces déclarations, non pas des *commerçants suisses qui voudraient bien se placer sous la protection française*, mais des *commerçants suisses*, tout simplement, sans restrictions ni épithètes d'aucune sorte (1).

Le second argument n'a pas plus de valeur, bien qu'il ait la prétention d'être un argument de texte, tiré des Capitulations françaises elles-mêmes. L'article 38 de la Capitulation de 1740 est ainsi conçu : « Les Portugais, Siciliens, Catalans, Messinois, « Ancônitains et autres nations ennemies, qui n'ont ni ambassa- « deurs, ni consuls, ni agents à la Sublime-Porte, et qui, *de « leur plein gré*, comme ils faisaient anciennement, viendront « dans nos Etats sous la bannière de l'Empereur de France, « paieront la douane comme les Français, sans que personne « puisse les inquiéter ». On interprète ce texte de la manière suivante : les étrangers, nationaux des Etats non représentés

(1) Saïd Pacha, ministre des affaires étrangères, à M. le comte de Montebello, ambassadeur de la République française à Constantinople.

Constantinople, le 22 mars 1890.

Monsieur l'Ambassadeur,

En me référant à la conversation que j'ai eu l'honneur d'avoir avec Votre Excellence, je m'empresse de lui déclarer que les commerçants suisses en Turquie pourront, s'ils le désirent, bénéficier, à l'instar des commerçants français, du traitement de la nation la plus favorisée, à titre de réciprocité, bien entendu, pour le commerce ottoman en Suisse, comme cela se pratique pour le commerce ottoman en France.

Veuillez, etc.

Signé : SAÏD.

(*Arch. diplomat.*, 1891, t. XXXIX, p. 294).

auprès de la Sublime-Porte, pourront, *s'ils le veulent de leur propre gré*, venir en Turquie sous la bannière du Roi de France. Dans cette interprétation, les expressions « *de leur plein gré* » se rapportent au droit reconnu aux étrangers de solliciter la protection française, et elles s'expliquent par la liberté absolue qui leur est laissée d'opter entre cette protection et toute autre protection étrangère. L'article 38 de la Capitulation française de 1740, ainsi interprété, est en opposition formelle avec les textes très nombreux de toutes les Capitulations françaises que nous avons rapportés plus haut et qui consacrent le droit exclusif de la France à la protection des étrangers, notamment avec l'article 32 de la même Capitulation de 1740, qui spécifie qu'il n'est pas permis aux nations ennemies de la Porte de venir en Turquie « sous aucune autre bannière que la bannière de l'Em« pereur de France » ; il est, de plus, contredit par l'histoire tout entière des relations de la France avec l'Empire ottoman pendant les XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles. Nous nous bornerions cependant à constater cette opposition et cette contradiction — sauf à faire remarquer que, dans ce conflit entre des dispositions contradictoires, il est à la fois naturel et logique de préférer un groupe de dispositions claires, précises, concordantes, répétées dans des traités successifs, à une disposition unique, isolée dans un traité et certainement obscure — s'il n'était pas possible de donner à l'article 38 de la Capitulation de 1740 une autre interprétation. Mais il y a de ce texte une autre interprétation possible, et incontestablement plus plausible, puisqu'elle en explique tous les termes sans le mettre en contradiction avec les autres dispositions des Capitulations. L'article 38 signifie tout simplement que les nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte pourront, *quand ils le voudront*, et comme ils le faisaient anciennement, venir trafiquer dans l'Empire ottoman. Les expressions « de leur plein gré » consacrent pour les sujets des nations ennemies de la Porte la liberté de commercer dans l'Empire ottoman, nullement un prétendu droit d'option entre la

protection française et toute autre protection étrangère. Quant aux expressions « *sous la bannière de l'Empereur de France* », elles n'ont pas de portée ; elles n'ont d'autre but que de constater que les étrangers, lorsqu'il leur plaira de venir trafiquer en Turquie, y viendront, conformément à l'antique usage, sous la bannière de France. En d'autres termes, l'article 38 de la Capitulation de 1740 ne résout pas une question de protection, cette question étant résolue par l'article 32 ; il résout une question de liberté de circulation.

On fait enfin valoir un dernier argument. En admettant, dit-on, que les diverses puissances ayant conclu des Capitulations avec la Porte ne trouvent pas dans une disposition expresse de ces Capitulations le droit de protection à l'égard des étrangers, nationaux des Etats non représentés, elles trouvent certainement ce droit dans la clause de la nation la plus favorisée que contiennent toutes les Capitulations : en vertu de cette clause, chaque puissance est autorisée à invoquer le bénéfice de tous les privilèges concédés aux autres. Cet argument n'est sérieux qu'en apparence ; au fond, il constitue une véritable pétition de principe. Et, en effet, on ne peut raisonnablement et logiquement arguer de la clause de la nation la plus favorisée pour soutenir qu'un privilège accordé à une puissance peut être revendiqué par les autres, que si le privilège dont il s'agit n'est pas un privilège exclusivement accordé à cette puissance. La clause de la nation la plus favorisée ne peut pas avoir pour résultat de transformer en un privilège collectif à toutes les puissances un privilège formellement déclaré spécial et exclusif à l'une d'elles, alors surtout que la clause de la nation la plus favorisée que l'on invoque est contenue dans un traité postérieur à celui qui consacre ce privilège. Il faudrait, en conséquence, pour pouvoir invoquer utilement, au point de vue qui nous occupe, la clause de la nation la plus favorisée, qu'on eût, au préalable, démontré que le privilège qu'il s'agit d'étendre, n'est pas un privilège exclusivement réservé à une puissance déterminée. Quand on dit que la clause

de la nation la plus favorisée autorise cette extension, on suppose cette preuve déjà faite, on ne la fait pas.

Tous les arguments invoqués pour donner une base légale à l'usage établi sont donc sans valeur, et il reste démontré que cet usage est contraire aux Capitulations. Il suffit qu'il en soit ainsi pour que nous devions chercher à en préciser très exactement la portée normale. Cette précision nous paraît d'autant plus nécessaire que toute extension injustifiée de l'usage établi aggraverait l'atteinte déjà portée aux droits et, par conséquent, aux intérêts de la France.

Quelle est donc la portée normale de l'usage établi? La question s'est posée, il y a quelques années, devant le tribunal consulaire français du Caire et devant la Cour d'appel d'Aix; ces deux juridictions lui ont donné une solution différente. Il s'agissait, dans l'espèce, d'un Européen de nationalité suisse accusé d'une tentative d'escroquerie par un autre Européen. L'auteur présumé du délit, dont la nationalité suisse n'était d'ailleurs pas contestée, n'était inscrit comme protégé à aucun consulat. Sur la plainte de la victime, le consul de France au Caire, *bien que l'auteur présumé du délit ne fût pas inscrit au consulat de France, et après s'être assuré qu'il n'était inscrit à aucun autre consulat*, se saisit de l'affaire, l'instruisit et la déféra au tribunal consulaire français, siégeant au correctionnel. A l'audience, le prévenu déclina la compétence du tribunal, soutenant qu'il n'était pas justiciable du tribunal français, vu qu'il n'était immatriculé au consulat de France ni comme Français, ni comme protégé français; mais le tribunal consulaire, sans s'arrêter à l'exception d'incompétence, statua au fond et condamna le prévenu à la peine de l'emprisonnement. Sur l'appel interjeté par le condamné, la Cour d'Aix accueillit l'exception d'incompétence et infirma la décision des premiers juges. L'arrêt de la Cour, en date du 4 mars 1896 (1), est ainsi

(1) Reproduit par le *Journal de droit international privé*, 1896, p. 867.

motivé : « Attendu que la nation suisse n'a pas de représentant « en Egypte et que les citoyens de ce pays peuvent se placer « à leur gré sous la protection des consulats d'Allemagne ou « des Etats-Unis ; qu'ils peuvent aussi se réclamer de la « protection du consul français ; mais qu'à défaut par eux de « s'être fait immatriculer dans l'un ou l'autre de ces consulats, « lorsqu'il s'agit, comme dans l'espèce, d'un délit qui échappe « à la juridiction des tribunaux mixtes, ils sont justiciables « des tribunaux indigènes ; que les Capitulations n'ont ja-« mais investi la France du droit de soumettre, malgré eux, « à la juridiction de ses consuls les étrangers qui se ren-« draient coupables d'un délit en Egypte ; que si elle l'a exercé « un certain temps en vertu d'un usage né de ce que la « France était la seule puissance européenne qui eût des re-« présentants accrédités près la Sublime-Porte, cet usage est « tombé en désuétude depuis que la plupart des puissances « européennes ont des ministres accrédités auprès de ce gou-« vernement, et que celles qui n'en ont pas ont confié à d'autres « la protection de leurs nationaux ; qu'il n'existe, dans la juris-« prudence, aucune trace de la persistance des anciens errements « à l'heure actuelle ».

Nous avouons franchement que cet arrêt nous attriste. N'est-il pas regrettable de voir une juridiction française infirmer une mesure qui avait été inspirée au consul de France par le juste souci des intérêts français en Orient et qui, par une rare bonne fortune, n'avait soulevé et ne pouvait soulever aucune protestation, ni de la part du Gouvernement égyptien, qui, au moins dans l'état actuel des choses, n'ambitionne pas pour les tribunaux indigènes la juridiction sur les étrangers, ni de la part des Gouvernements étrangers, désintéressés dans la question, puisque l'inculpé n'était ni leur national, ni leur protégé? Il faut n'avoir pas lu les Capitulations pour affirmer avec la Cour d'Aix « qu'elles n'ont jamais investi la France du droit « de soumettre, malgré eux, à la juridiction de ses consuls

« les étrangers qui se rendraient coupables d'un délit en Tur-« quie », et c'est en vérité faire trop bon marché des droits historiques de la France que de prétendre que l'usage seul lui a donné ce droit. Ces réserves faites sur les motifs de l'arrêt, nous serions cependant obligés d'en approuver le dispositif, si ce dispositif trouvait sa justification dans l'usage établi. Mais il n'en est rien, et c'est ce qu'il est facile de démontrer. L'usage établi refuse à la France le droit de protection à l'égard des étrangers qui, en se faisant inscrire ou immatriculer sur les registres d'un consulat autre que le consulat de France, ont ainsi fait choix d'une autre protection étrangère ; il n'interdit nullement à la France de revendiquer la protection des étrangers qui n'ont pas pris cette précaution. Et cette double proposition précise très exactement la portée de l'usage établi. Le droit de protection de la France, que les Capitulations étendent à tous les étrangers, nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte, a été restreint par l'usage à ceux d'entre eux qui n'ont pas sollicité et obtenu une autre protection étrangère ; ou mieux, l'usage a enlevé à la France la protection des étrangers qui ont sollicité et obtenu une autre protection étrangère, et de ceux-là seulement. L'obtention d'une autre protection étrangère, voilà donc la condition suffisante, mais nécessaire, pour écarter le droit de la France. Par cela seul que cette condition n'est pas remplie, on sort des termes de l'usage et on rentre conséquemment dans ceux des traités ; or nous avons vu que les Capitulations reconnaissaient à la France, sans distinctions ni conditions d'aucune sorte, la protection des étrangers. Restreindre, comme le fait la Cour d'Aix, la protection française aux seuls étrangers qui l'ont sollicitée en se faisant inscrire aux consulats de France, c'est soumettre l'exercice de cette protection à une condition qui n'est ni prévue par les traités, ni imposée par l'usage établi. Ce serait d'ailleurs une erreur de croire que cette interprétation de l'usage

établi nous fût personnelle et uniquement inspirée par les besoins de la cause. Des documents officiels témoignent qu'elle date du XVIII[e] siècle. Ces documents sont l'Ordonnance de 1781 et l'Instruction royale du 6 mai qui l'a suivie. A la fin du XVIII[e] siècle, la situation était exactement la même qu'aujourd'hui, en ce sens que, pour les raisons exposées plus haut, la France avait déjà laissé périmer son droit exclusif de protection. L'article 11 (titre II) de l'Ordonnance de 1781 ordonne cependant aux consuls et vice-consuls de France d'expulser les étrangers vagabonds qui *n'auront pas de consuls dans les Echelles*, s'ils jugent que le séjour de ces étrangers dans l'Echelle peut lui être préjudiciable. Les étrangers dont il s'agit dans ce texte, sont incontestablement des étrangers qui n'ont pas sollicité leur inscription sur les registres du consulat de France. La preuve en est dans l'Instruction royale du 6 mai de la même année, qui recommande aux consuls et vice-consuls de s'assurer, avant de prononcer l'expulsion, que ces étrangers vagabonds ne se sont pas placés sous une autre protection étrangère : une telle recommandation serait incompréhensible, s'il s'agissait d'étrangers ayant sollicité expressément la protection française en se faisant inscrire sur les registres du consulat de France.

Les nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte constituent, à n'en pas douter, le groupe le plus important des protégés étrangers; ils ne sont cependant pas les seuls étrangers qui, à l'heure actuelle, bénéficient d'une protection étrangère dans l'Empire ottoman. Le souci d'une étude complète exige que nous élargissions quelque peu la notion que nous venons de donner des protégés étrangers. Dans la catégorie des protégés étrangers nous devons ranger, en effet, les anciens sujets des Etats de l'Eglise résidant dans l'Empire ottoman, qui, lors de l'annexion des Etats de l'Eglise par le Royaume d'Italie, ont repoussé la nationalité italienne par application de l'article 11 du Code civil italien. Ils forment

un groupe très peu nombreux et vivent en Orient sous la protection française, comme ils y vivaient avant les événements de 1870 en tant que nationaux d'un Etat non représenté auprès de la Sublime-Porte. Ajoutons que la protection dont bénéficie ce groupe de personnes n'est pas limitée aux anciens sujets du Saint-Siège qui, lors de l'annexion, ont invoqué la disposition de l'article 11 du Code civil italien ; elle s'étend indéfiniment à leurs descendants. Ce cas de protection est extrêmement curieux ; il constitue, dans le droit international, une étrange anomalie ; il s'applique en effet à des personnes qui, officiellement, n'ont pas de nationalité.

Là s'arrête la liste des protégés étrangers. Il ne faut pas faire rentrer dans cette catégorie les sujets des Etats sur lesquels une puissance européenne a établi son protectorat, tels que les Tunisiens ou les Annamites. Les sujets de ces Etats sont sans doute des protégés, si on prend ce mot dans l'acception ordinaire qui lui est donnée en droit international ; ils sont même des protégés étrangers, si on considère leurs rapports avec l'autorité ottomane. Mais ils ne sont pas des protégés dans le sens très technique que les Capitulations attribuent à ce mot. Leur titre de protégés, ils le tiennent d'un acte international auquel l'Etat ottoman n'a pas été partie, non des Capitulations, qui, d'ailleurs, ne pouvaient pas prévoir une situation internationale inconnue à l'époque où elles ont été rédigées. Nous essaierons plus loin de déterminer les conséquences qu'il y a lieu de déduire de cette observation, en étudiant, dans un Appendice, la condition juridique dans l'Empire ottoman des nationaux des Etats sur lesquels une puissance européenne a établi son protectorat.

SECTION II

Les protégés sujets ottomans

La seconde catégorie de protégés comprend les protégés sujets ottomans. Quelles sont l'origine et la raison d'être de cette

protection? Quels sont les sujets ottomans qui en bénéficient?

Lorsque, au milieu du XVIe siècle, les premiers ambassadeurs étrangers s'établirent à Constantinople, ils furent obligés, pour communiquer avec les autorités ottomanes, d'avoir recours à des interprètes. Ces interprètes ou drogmans, les ambassadeurs durent les choisir parmi les sujets chrétiens ou israélites du Sultan, seuls capables, à l'exclusion des musulmans, de comprendre et de traduire les langues de l'Europe occidentale. Mais, en passant au service des ambassades étrangères et en dépit du titre d'interprètes officiels qui leur était donné, ces sujets chrétiens ou israélites du Sultan restaient soumis à toutes les obligations des rayas. Leur condition n'était nullement modifiée par leurs fonctions; elle restait la même, juridiquement et socialement. Or il est facile de comprendre que cet état de choses ne pouvait guère être propice à l'accomplissement de la tâche qui leur était confiée par les ambassades. De cette tâche ils s'acquittaient mal, presque toujours sans énergie, au grand détriment des intérêts qu'ils avaient à défendre, hésitant, lorsqu'ils accompagnaient l'ambassadeur à l'audience du grand-vizir, à rapporter au ministre de la Porte les paroles de l'ambassadeur, de peur qu'une traduction textuelle n'attirât sur eux les colères du grand-vizir, naturellement enclin à se venger sur des rayas sans défense des concessions que les événements l'obligeaient à faire à l'ambassadeur. L'histoire témoigne d'ailleurs que ces craintes étaient fondées et que souvent la bastonnade, l'emprisonnement et même la potence attendaient, au sortir de l'audience, les malheureux drogmans coupables d'avoir été de trop fidèles interprètes. Au commencement du XVIIe siècle, pendant l'ambassade du comte de Marcheville, un drogman de l'ambassade de France fut empalé sur l'ordre de la Porte. Vers la même époque, un autre drogman de la même ambassade était arrêté au moment où il se rendait au Divan et bien que le grand-vizir eût prié l'ambassadeur de lui mander de venir; quelques instants après, par ordre du grand-vizir et sans autre

forme de procès, il était pendu, et son corps restait exposé au gibet, la tête coiffée du bonnet de velours rouge, marque distinctive de la fonction de drogman : à l'ambassadeur qui, justement irrité, porta plainte au Sultan, il fut répondu que le drogman mis à mort était un sujet du Grand Seigneur, et que le Grand Seigneur n'avait à rendre compte à personne des châtiments qu'il jugeait expédient d'infliger à ses sujets (1).

Une telle situation était intolérable. Le plus sûr moyen d'y mettre un terme était, sans doute, pour les ambassadeurs de choisir leurs interprètes parmi leurs nationaux ou, tout au moins, parmi les autres étrangers. De ce moyen les textes des premières Capitulations témoignent que les ambassadeurs usèrent largement, dès le début même ; dans les Capitulations françaises de 1569 et de 1581 notamment (2), il est exclusivement question des drogmans *sujets du Roi*. Ajoutons que, pour former un corps d'interprètes nationaux, le Sénat de la République de Venise décréta, en 1551, l'envoi périodique d'un certain nombre de jeunes Vénitiens en Turquie, où ils se formeraient sur place à l'étude des langues orientales. Un siècle plus tard, l'exemple de la République de Venise fut suivi par la France : l'arrêt du Conseil du commerce du 31 octobre 1670, rendu sur la proposition de Colbert et avec l'assentiment de la Chambre de commerce de Marseille, décide que « il sera envoyé « aux Echelles de Constantinople et de Smyrne, de trois ans en « trois ans, six garçons de l'âge de neuf à dix ans, qui voudront « y aller volontairement, lesquels seront remis dans les couvents « des Capucins desdits lieux, pour y être élevés et instruits à la « religion catholique, apostolique et romaine, et à la connais- « sance des langues, en sorte que l'on s'en puisse servir avec « le temps pour interprètes » (3). Mais l'institution des « jeunes

(1) De Bonnac, *Mémoire historique sur l'ambassade de France à Constantinople*, p. 13 et 14, cité par Francis Rey, *op. cit.*, p. 253 et note.

(2) Cap. de 1569 ; Préambule et art. 6 ; Cap. de 1581, art. 6.

(3) L'arrêt du Conseil du 20 juillet 1721, modifiant les dispositions de ce

de langue », l'attribution des fonctions d'interprètes à certains résidants, nationaux ou étrangers, ne pouvaient être que des mesures insuffisantes. Les « jeunes de langue », les résidants capables de remplir les fonctions d'interprètes ne furent jamais assez nombreux pour satisfaire à tous les besoins ; ces besoins, d'ailleurs, devenaient de jour en jour plus pressants, le développement des relations commerciales des Etats occidentaux, de la France en particulier, avec la Porte rendant nécessaire la création de consulats nouveaux dans l'Empire ottoman. Il était donc de plus en plus expédient et urgent que la situation des drogmans indigènes fût réglée d'une manière satisfaisante. Elle le fut par un accord intervenu entre la Porte et les Etats occidentaux sur les bases suivantes. Le drogman indigène devient le protégé de l'Etat à l'ambassade ou au consulat duquel il remplit les fonctions d'interprète. En tant que protégé d'un Etat étranger, il est exempté de tous les impôts que paient les rayas, en particulier de l'impôt du kharatch, et il est soustrait à la juridiction des autorités ottomanes : en un mot, il bénéficie de tous les privilèges que les Capitulations accordent aux nationaux de l'Etat qui le protège. C'est au représentant de l'Etat étranger, ambassadeur ou consul, qu'appartiennent le choix et la nomination du drogman indigène ; cette nomination toutefois ne devient définitive que par l'approbation de la Porte, approbation manifestée par la délivrance d'un bérat.

C'est dans la Capitulation française de 1673 qu'apparaît pour la première fois la trace certaine de cet accord (1). Il est dit dans l'article 14 nouveau : « Nous accordons aux truchements « qui servent les ambassadeurs les mêmes privilèges qu'aux

---

règlement, décide que les jeunes gens qu'on destine aux fonctions de drogman seront élevés au collège des Jésuites à Paris, jusqu'à la rhétorique, et qu'ils seront ensuite envoyés à Constantinople où ils apprendront les langues orientales sous la haute surveillance de l'ambassadeur.

(1) Les articles 22 et 36 de la Capitulation française de 1604 se réfèrent sans aucun doute aux drogmans de nationalité française.

« Français ». La Capitulation anglaise de 1675 est moins catégorique, et il est très difficile de distinguer celles de ses dispositions qui visent les drogmans indigènes d'avec celles qui visent les drogmans de nationalité anglaise ; la confusion est d'ailleurs probablement voulue. L'article 28 est cependant très certainement relatif aux drogmans indigènes, et sa disposition est intéressante à reproduire, car elle consacre en termes explicites le droit pour les ambassadeurs et les consuls étrangers de choisir librement les drogmans indigènes. « Les ambassadeurs « et les consuls pourront prendre à leur service tel janissaire « ou tel interprète qu'il leur plaira, sans qu'aucun autre janis- « saire ni autre de nos serviteurs (1) puisse les forcer de le « prendre à leur service contre leur gré et consentement ». Une semblable disposition se retrouve dans toutes les Capitulations postérieures à la Capitulation anglaise de 1675, en particulier dans la Capitulation française de 1740, dont l'article 45 porte : « Les ambassadeurs du très magnifique Empereur de « France, de même que ses consuls, se serviront de tels drog- « mans qu'ils voudront, et emploieront tels janissaires qu'il « leur plaira, sans que personne puisse les obliger de se servir « de ceux qui ne leur conviendraient pas » (2). Il y a, dans

(1) Les articles 7, 9 et 45 de la Capitulation anglaise s'occupent aussi des drogmans, mais ils visent exclusivement les drogmans de nationalité anglaise. Cela n'est pas douteux en ce qui concerne les articles 7 et 9. Pour l'article 45, le doute, s'il existait, serait levé par la comparaison de cet article 45 avec l'article 46 de la Capitulation française de 1740. Ces deux dispositions sont la reproduction textuelle l'une de l'autre ; or l'article 46 de la Capitulation française spécifie qu'il s'agit exclusivement « des drogmans véritablement fran- « çais ». Il est un autre texte de la Capitulation anglaise qui s'occupe des drog mans ; c'est l'article 46. Ce texte est particulièrement intéressant, car il vise explicitement dans sa disposition les drogmans indigènes et les drogmans étrangers. « Arrivant que quelque interprète anglais vienne à décéder, s'il est An- « glais de nation, l'ambassadeur ou consul d'Angleterre se mettra en posses- « sion de tous ses biens et effets ; mais, dans le cas qu'il soit sujet de nos « Etats, ils seront mis entre les mains de son plus proche héritier ; mais si « puis il meurt sans héritiers, ils seront portés en notre trésor impérial ».

(2) Conf. Cap. hollandaise de 1680, art. 10 ; Capit. des Deux-Siciles de

cette Capitulation de 1740, d'autres dispositions relatives aux interprètes, les unes qui visent spécialement les interprètes de nationalité française (1), les autres générales, applicables par conséquent aux interprètes indigènes comme aux interprètes de nationalité française (2), d'autres enfin qui ne peuvent s'appliquer qu'à des interprètes indigènes. Parmi ces dernières il convient de citer celle de l'article 43, qui reproduit la disposition précitée de la Capitulation de 1673. L'article 43 de la Capitulation de 1740 est ainsi conçu : « Les privilèges ou immunités « accordés aux Français auront aussi lieu pour les interprètes « qui sont au service de leurs ambassadeurs ». Que ce texte vise exclusivement les interprètes indigènes, c'est ce qui ne saurait être sérieusement contesté ; s'il visait les interprètes appartenant à la nationalité française, il serait tout au moins inutile, sinon incompréhensible. Sa disposition est très caractéristique : elle consacre, dans toute leur plénitude, au profit des interprètes indigènes les effets de la protection étrangère.

D'abord restreinte aux interprètes, la protection des indigènes fut étendue par la suite aux agents consulaires, aux domestiques au service des ambassadeurs, enfin aux janissaires. D'assez bonne heure, probablement dès la fin du XVII[e] siècle, pour la sauvegarde des intérêts commerciaux français dans certains ports de l'Empire ottoman où ces intérêts commerciaux n'étaient pas assez considérables pour que le gouvernement du Roi eût jugé nécessaire d'y établir un consulat (3), les ambassadeurs

---

1740, art. 3 ; danoise de 1746, art. 8 ; prussienne de 1761, art. 4 ; espagnole de 1782, art. 3.

(1) Art. 46 notamment : « Les drogmans véritablement français étant les « représentants des ambassadeurs et des consuls, lorsqu'ils interpréteront au « juste leur commission et qu'ils s'acquitteront de leurs fonctions, ils ne pourront être ni réprimandés ni emprisonnés ; et, s'ils viennent à manquer à « quelque chose, ils seront corrigés par leurs ambassadeurs ou leurs consuls, « sans que personne autre puisse les molester ». Voir aussi art. 40.

(2) Notamment, article 13.

(3) Ces ports étaient principalement ceux des îles de l'Archipel. En 1727,

prirent l'habitude de délivrer à des commerçants indigènes, chrétiens pour la plupart, des commissions d'agents consulaires. Ces agents consulaires, auxquels par courtoisie on donna le titre de consuls, n'exerçaient qu'une partie, et la moins importante, des attributions consulaires. Ils n'avaient, bien entendu, aucun droit de juridiction sur les nationaux français établis dans le port où ils résidaient, ils n'avaient même pas de rapports officiels avec les autorités ottomanes, et, si un conflit s'élevait, ils devaient en référer au consul français le plus proche. Leurs fonctions se bornaient à recevoir les capitaines des navires français qui abordaient à l'Echelle, à leur procurer les moyens de se ravitailler et, en cas de besoin, de réparer leurs navires, enfin, à leur fournir tous renseignements utiles à la navigation. En échange des services qu'ils rendaient au commerce français, le Gouvernement du Roi leur reconnaissait la faculté de percevoir un droit d'ancrage sur les navires français qui faisaient escale au port ; en outre, il leur donnait, ou tout au moins, leur promettait sa protection. La France, d'ailleurs, n'était pas la seule puissance occidentale qui déléguât ainsi à des sujets du Sultan l'exercice de certaines fonctions consulaires ; l'exemple donné par elle fut suivi, d'abord, par la République de Venise, et, bientôt après, par l'Angleterre et par la Hollande. Toutefois, vis-à-vis de la Porte, la situation des consuls indigènes resta longtemps incertaine ; elle fut réglée en 1740 seulement, lors du renouvellement des Capitulations françaises, à la demande du marquis de Villeneuve. L'article 48 de la Capitulation de 1740 reconnaît, au moins implicitement, à la France le droit de nommer dans les Etats de la Porte des consuls n'appartenant pas à la nationalité française, et l'article 25 confère à ces consuls l'un des avantages de la protection étrangère, celui-là même

sur vingt et un consuls de France qui résidaient dans les îles de l'Archipel, huit étaient des sujets du sultan ; ils résidaient à Antiparos, Andros, Athènes, Largentière, Myconos, Paros, Terenia et Zia. — *Mémoire de* M. DE BONNAC *sur le commerce du Levant.*

qu'ils devaient considérer comme le plus important : l'exemption d'impôts.

L'extension de la protection étrangère aux domestiques des ambassadeurs souleva moins de difficulté. Cette extension est déjà consacrée par la Capitulation anglaise de 1675, dont l'article 60 porte : « Le susdit roi d'Angleterre ayant été un véri-« table ami de notre Sublime-Porte, il sera permis à son « ambassadeur qui réside ici d'avoir dix serviteurs, de quelque « nation que ce soit, qui seront exempts de tout impôt, et « qu'on ne molestera d'aucune manière ». L'article 47 de la Capitulation française de 1740 reproduit cette disposition de la Capitulation anglaise, en élevant à quinze le nombre des domestiques, sujets du Sultan, que l'ambassadeur peut couvrir de sa protection. « Des domestiques, rayas ou sujets de ma « Sublime-Porte, qui sont au service de l'ambassadeur dans son « palais, quinze seulement seront exempts des impositions, et « ne seront point inquiétés à ce sujet ».

La protection étrangère fut enfin étendue aux janissaires. Mais cette extension est l'œuvre de l'usage. Une explication est ici nécessaire. Lorsque les premiers ambassadeurs et les premiers consuls s'établirent dans l'Empire ottoman, ils durent constituer autour de leur personne une garde d'hommes armés. Cette garde leur était nécessaire, non seulement pour protéger leur personne et leur hôtel contre l'hostilité des populations indigènes encore mal habituées aux Européens, mais aussi pour leur permettre de faire efficacement la police parmi leurs nationaux. Pour constituer cette garde, dans l'impossibilité où ils étaient, au moins au début, d'en trouver les éléments parmi leurs nationaux, les ambassadeurs et les consuls tout naturellement s'adressèrent à l'autorité militaire ottomane. Celle-ci mit à leur disposition des soldats qui furent recrutés, d'abord dans le corps des janissaires ou yassakdjis, puis, plus tard, lorsque le corps des janissaires fut supprimé, dans celui des agents de police ou cawas. Au début, la situation de ces janissaires ne

fut l'objet d'aucun règlement particulier. Simplement prêtés par l'autorité militaire ottomane aux ambassadeurs et aux consuls, leur nombre variant avec l'importance de l'ambassade ou du consulat ou avec les nécessités du service, tantôt ne dépassant pas l'unité et tantôt, pour la seule ambassade de France à Constantinople, s'élevant jusqu'à six, les janissaires restaient sous la dépendance de leurs chefs, qui désignaient pour le service des ambassades et des consulats ceux qu'il leur plaisait de désigner et les rappelaient quand bon leur semblait. D'autre part, si l'ambassadeur ou le consul avaient à se plaindre d'un janissaire, ils le renvoyaient à la caserne, où ses chefs se chargeaient de le punir. Cet état de choses avait le grave inconvénient de mettre les ambassadeurs et les consuls à la discrétion de l'autorité militaire ottomane, et l'histoire est là pour témoigner que celle-ci ne se montrait pas toujours disposée à accéder aux demandes des ambassadeurs et des consuls. Il ne faut donc pas s'étonner que les négociateurs des diverses Capitulations aient cherché à garantir aux agents étrangers un mode de recrutement des janissaires plus conforme à leur dignité. L'Angleterre, la première, parvint à faire insérer dans les Capitulations, lors du renouvellement de 1675, une disposition qui consacre en faveur de l'ambassadeur et des consuls d'Angleterre le libre choix des janissaires. L'article 28 stipule, en effet, que « les ambassadeurs « et consuls pourront prendre à leur service tel janissaire qui « leur plaira, sans que l'Aga des janissaires ou autre comman- « dant, quel qu'il soit, puisse s'y opposer par violence, ou « se mêler de ce qui regarde leurs fonctions ». Il était très regrettable qu'une disposition semblable n'eût point trouvé place dans les Capitulations françaises ; tous les mémoires de l'époque signalent cette lacune et la déplorent (1). Elle persista jusqu'au

(1) Notamment : Mémoire général au sujet du commerce des Français dans le Levant, par M. de Bonnac (1725) ; Mémoire des articles qu'il faudrait corriger

renouvellement de 1740 : c'est sur la demande du marquis de Villeneuve que la clause du libre choix des janissaires fut insérée dans les Capitulations françaises (1). Enfin, nous devons signaler la présence de cette clause dans la Capitulation russe de 1783, dont l'article 54 est ainsi conçu : « Les consuls de « Russie pourront, pour la garde de leur maison d'habitation, « employer tels yassakdgis qu'ils voudront, et ces yassakdgis « seront protégés par les odabaschis et autres officiers, sans « que ceux-ci puissent réclamer à cet effet le moindre impôt « ou gratification ».

La clause du libre choix des janissaires eut pour résultat de transformer complètement le caractère de l'institution. Les ambassadeurs et les consuls se hâtèrent en effet de profiter de la faveur qui leur était octroyée par la disposition nouvelle des Capitulations, et, au lieu de s'adresser à l'autorité militaire ottomane pour constituer leur garde, ils la constituèrent eux-mêmes et sans intermédiaire avec des éléments qu'ils recrutèrent indistinctement parmi leurs nationaux, parmi les autres étrangers et parmi les sujets du Sultan. Dès lors, entre la garde consulaire et le corps des janissaires il n'y eut plus aucun rapport de dépendance ni d'autorité ; janissaires des ambassades ou des consulats et janissaires du Sultan n'eurent plus rien de commun, si ce n'est le nom, que, seules, les habitudes du langage conservaient aux premiers. Mais, il est facile de le comprendre, les raisons mêmes qui détachèrent la garde consulaire de l'autorité militaire ottomane, devaient la rattacher de plus en plus étroitement à l'autorité consulaire étrangère. Un jour vint où les janissaires des ambassades et des consulats ne se distinguèrent plus des autres serviteurs des ambassadeurs et consuls et ne furent plus, si nous pouvons

---

et de ceux qu'il faudrait ajouter aux Capitulations selon le sentiment du consul d'Alep (1716).

(1) Art. 45 et 50.

ainsi parler, que des domestiques à attributions plus étendues (1). Ce jour-là, il était naturel que la protection étrangère leur fût acquise.

Telle fut, originairement, l'étendue, quant aux personnes, de la protection des indigènes. Dans ces limites, aucune institution n'est plus facile à justifier. On peut dire, en effet, que la protection des indigènes, telle qu'elle est organisée par les Capitulations, procède de la même idée que les immunités reconnues par le droit public international aux agents diplomatiques et à leur maison. Il faut, pour que les agents diplomatiques puissent s'acquitter de leur mission avec la dignité, la sûreté et la liberté qu'elle exige, qu'ils se trouvent dans une complète indépendance à l'égard du souverain territorial ; et cette immunité n'est efficace que si elle couvre en même temps tous ceux qui participent directement à l'exercice de la fonction diplomatique.

Malheureusement l'institution que nous étudions portait en elle-même le germe des plus graves abus. Les Capitulations n'étaient pas en vigueur depuis un siècle qu'elle était déjà complètement déformée, et, jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, la protection des indigènes fut l'arme la plus redoutable que les puissances rivales de la Porte dirigèrent contre la souveraineté de l'Empire ottoman. Il faut dire d'ailleurs que les convoitises des puissances trouvèrent dans les Etats du Sultan un terrain merveilleusement préparé à recevoir leur action. Le loyalisme, on le sait, n'avait jamais été la vertu dominante des populations chrétiennes de l'Empire ottoman ; celles-ci, depuis la conquête musulmane, ne cherchaient qu'à secouer un joug qui leur était odieux. En assurant aux indigènes qui en bénéficiaient la plupart des privilèges reconnus aux étrangers, la protection étrangère atténuait singulièrement les effets de la sujétion ottomane ; elle équivalait à une sorte de dénatio-

(1) Il en est d'ailleurs encore ainsi aujourd'hui.

nalisation ; en masse, les rayas la sollicitèrent. Les puissances, de leur côté, n'eurent garde de se refuser à des services qui augmentaient leur prestige en Orient et qui à quelques-unes d'entre elles fournissaient le prétexte si désiré d'une ingérence politique. C'est par la vente des bérats de drogman que tout d'abord il fut procédé. Il était admis que les bérats, une fois octroyés par la Porte, devenaient la propriété de l'ambassade à laquelle ils avaient été concédés, et que celle-ci, lorsque les titulaires venaient à mourir ou cessaient leurs fonctions, pouvait en disposer à son gré, au mieux des intérêts de la nation. En fait, les ambassadeurs en trafiquèrent ; ils les vendirent soit à de riches négociants indigènes, qui s'assuraient ainsi, pour un prix relativement modeste, l'exonération des impôts et l'exemption de la juridiction territoriale, soit à des fonctionnaires importants, plus ou moins favoris du Sultan ou des ministres, qui tenaient, en cas de disgrâce, à se réserver le refuge d'une protection étrangère. Au début, la Porte laissa faire sans protester. Ce trafic des bérats devait d'ailleurs lui paraître d'autant moins anormal qu'il s'accordait davantage avec les usages reçus, avec les habitudes depuis longtemps prises par les grands officiers de l'Empire, grand-vizir, capitan-pacha, janissaire-aga, qui comptaient parmi les privilèges de leurs charges le droit d'exonérer des impôts certains de leurs serviteurs ou fournisseurs. Le trafic des bérats ne fut cependant pas la principale source d'abus : ce trafic était forcément restreint, les ambassades ne disposant que d'un nombre limité de bérats. Les ambassadeurs ne s'en tinrent pas à la vente des bérats. Les Capitulations leur reconnaissaient le droit de nommer des consuls indigènes ; ils abusèrent de ce droit en l'exerçant, le plus souvent, contrairement à l'esprit certain des traités, au gré de leurs intérêts politiques, instituant, par exemple, des agents consulaires dans des localités où les Etats qu'ils représentaient n'avaient ni nationaux, ni intérêts commerciaux. Mais, de tous les abus,

le plus grave, celui dont la souveraineté ottomane eut le plus à souffrir, ce fut, sans contredit, la création des lettres de protection. Les ambassadeurs et les consuls, dès le commencement du XVIII[e] siècle, s'arrogèrent le droit de créer des patentes de protection et de les délivrer, de leur propre autorité, sans aucune intervention de la Porte, à tous les sujets du Sultan, rayas ou même musulmans, qui en faisaient la demande et auxquels ils jugeaient expédient d'octroyer cette faveur. Ajoutons que ces patentes de protection étaient rarement individuelles ; le plus souvent, la protection qu'elles garantissaient s'étendait à toute la famille de ceux qui l'avaient sollicitée et, en outre, était héréditaire. La déformation de l'institution apparaît ici bien évidente. La protection des indigènes n'était, d'après le texte et l'esprit des Capitulations, qu'une mesure exceptionnelle, en quelque sorte d'ordre privé, autorisée par les traités pour faciliter aux ambassadeurs et aux consuls l'accomplissement de leur tâche ; et voici qu'elle devient une mesure générale et un instrument politique. Aux mains de la Russie, et plus tard de la Grèce, combiné avec les naturalisations frauduleusement demandées et scandaleusement accordées, cet instrument politique faillit amener, plus sûrement encore que les guerres heureuses ou les insurrections victorieuses, la ruine et la désagrégation de l'Empire ottoman. En 1774, après le traité de Kutschuk-Kaïnardji, la Russie avait dans les Etats de la Porte plus de sept millions de clients, tous Grecs ou Arméniens (1). Moins de vingt ans après la constitution du royaume de Grèce, un recensement opéré en Turquie permit de constater que, sur 300,000 Grecs qui se disaient sujets hellènes et que les consuls hellènes reconnaissaient pour tels, 150,000 étaient nés de parents ottomans sur le sol ottoman, et que, à Constantinople en particulier, il y avait

---

(1) *Archives du ministère des affaires étrangères*, t. CCXIV, f° 248.

21,000 Grecs auxquels la nationalité hellénique avait été frauduleusement accordée (1).

A maintes reprises la Porte essaya de réagir contre ces abus, tantôt légalement, rappelant les puissances, par des notes successives, au respect des Capitulations, imposant l'insertion dans les diverses Capitulations conclues au XIXe siècle d'une clause par laquelle l'Etat bénéficiaire s'engage à ne solliciter de bérats que pour les drogmans au service effectif de l'ambassadeur et des consuls, à ne délivrer aucun passeport sans l'assentiment préalable de l'autorité ottomane, et s'interdit l'usage des patentes de protection vis-à-vis des indigènes (2), tantôt par la violence, lorsque les moyens légaux n'avaient pas réussi, maltraitant les indigènes protégés, confisquant leurs biens, les jetant en prison, quelquefois même les mettant à mort (3). En dépit des efforts du gouvernement ottoman, les abus persistèrent jusqu'en 1863. La guerre de Crimée, le Congrès de Paris, le Hatti-Humayoun de 1856, les réformes législatives et administratives en Turquie qui avaient suivi la promulgation du firman impérial, avaient mis l'Empire ottoman en bonne posture devant l'Europe. La Porte jugea le moment opportun pour poser à nouveau aux puissances la question de la protection des indigènes. A cet effet, à la date du 14 septembre 1860, Ali-Pacha adressa un long memorandum aux légations étrangères ; ce memorandum avait pour but de porter à la connaissance des puissances

---

(1) Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, t. I, p. 64, t. II, p. 102. Voir aussi les intéressants développements que M. Francis Rey consacre à l'histoire de la protection des indigènes, F. Rey, *op. cit.*, p. 244 à 305.

(2) Traité avec la Sardaigne du 25 octobre 1823, art. 13 ; Traité avec la Suède du 28 mai 1827, art. 2 ; avec les Etats-Unis du 7 mai 1830, art. 5; avec la Toscane du 12 février 1833, art. 11 ; avec la Belgique du 3 août 1838, art. 9 ; avec le Portugal du 20 mars 1843, art. 9 ; avec l'Angleterre du 5 janvier 1809, art. 9 et 10.

(3) Comte de Saint-Priest, *Mémoire sur l'ambassade de France en Turquie et sur le commerce des Français dans le Levant*, p. 323 et note.

les mesures que la Sublime-Porte avait résolu de prendre « à « l'encontre des sujets ottomans qui se sont soustraits à l'au-« torité de S. M. le Sultan, en se plaçant sous une autorité « étrangère ». Ces mesures étaient les suivantes : « Il a été « décidé, dit le memorandum, que ces nouveaux protégés « seraient soumis aux lois du gouvernement ottoman pour « toutes les affaires antérieures à leur changement de natio-« nalité, qu'ils n'hériteraient plus de leurs parents sujets otto-« mans et qu'ils seraient obligés de quitter l'Empire dans les « trois mois qui auront suivi leur déclaration de changement « de protection. Si, dans ce cas, ils possèdent encore des « biens immeubles, ils devront les vendre sans retard. Si « cette vente ne peut pas s'effectuer dans les trois mois, ils « devront nommer à cet effet un procureur fondé choisi « parmi les sujets de S. M. Ils devront aussi emmener avec « eux leurs femmes et leurs enfants, et, si parmi ces derniers « il y en a de majeurs, il leur sera facultatif de rester en Tur-« quie ou de quitter ce territoire. La Sublime-Porte n'admet-« tra aucune recommandation ni aucune communication ni « protection étrangère à leur égard, et, si parmi ces nou-« veaux protégés il s'en trouve qui ne veulent point se rendre « à la décision de la Sublime-Porte de s'éloigner du pays, ils « seront traités et considérés comme sujets de la Sublime-« Porte, et, comme tels, justiciables de la loi ottomane » (1). Ces mesures étaient incontestablement trop sévères pour que leur exécution intégrale fût possible. Il est probable que la Porte ne se faisait aucune illusion à cet égard, et que, dans sa pensée, la communication qu'elle adressait aux puissances, n'avait que la portée d'une menace. Cette menace produisit d'ailleurs l'effet désiré : les puissances consentirent à la nomination d'une commission mixte chargée de réviser les titres

(1) Le texte de ce memorandum se trouve dans les *Archives diplomatiques*, t. I, p. 157.

de protection. Encouragée par ce succès, dix-huit mois plus tard, à la date du 24 avril 1862, la Sublime-Porte adressa une nouvelle circulaire au corps diplomatique, où, après avoir constaté les dispositions bienveillantes des puissances, elle dévoilait les abus auxquels, depuis près de deux siècles, donnait lieu une interprétation erronée des Capitulations, et demandait aux puissances de régler enfin, d'un commun accord avec elle, la question de la protection des indigènes. Les puissances firent bon accueil à cette circulaire, et, l'année suivante, la Porte promulguait, avec leur assentiment, le *Règlement relatif aux consulats étrangers* du 23 sefer 1280 (août 1863). Ce règlement est toujours appliqué; on peut le considérer comme la loi organique de la protection des indigènes. Etudions-le avec quelques détails.

Le règlement de 1863 détermine d'abord à quelle condition un sujet ottoman peut obtenir la protection étrangère. Cette condition est la suivante : il faut que le sujet ottoman soit régulièrement investi de certaines fonctions par l'autorité étrangère. Ces fonctions sont celles d'agent consulaire étranger, de drogman et de janissaire au service d'un consulat étranger, de drogman et de procureur auprès d'un établissement religieux étranger (1). Ces fonctions sont les seules qui donnent accès à la protection étrangère ; en dehors d'elles, aucun sujet du Sultan ne peut y prétendre. Encore faut-il, pour qu'un sujet ottoman puisse bénéficier de la protection étrangère, qu'il soit régulièrement nommé à l'une des fonctions qui viennent d'être indiquées, et la nomination n'est régulière que si elle est conforme aux dispositions suivantes du règlement de 1863. S'agit-il de la nomination d'un drogman, l'article 3 dispose que « toutes les fois qu'un consulat ou un « vice-consulat aura à nommer un drogman indigène, il sera « tenu de s'adresser au représentant de son gouvernement à

(1) Art. 1, 6, 9.

« Constantinople, pour obtenir par ce canal une lettre vizi-
« rielle adressée au gouverneur de ce lieu et l'autorisant à re-
« connaître la personne désignée » ; l'article 3 ajoute que
« il est désormais interdit aux autorités locales de reconnaître
« aucun individu en cette qualité sans la lettre vizirielle ».
S'agit-il de la nomination d'un janissaire, l'article 4 distingue suivant que cette nomination intéresse un consulat général ou bien un consulat, un vice-consulat ou une agence consulaire. Dans le premier cas, la nomination du janissaire doit être notifiée par le consul général au gouverneur général (vali) de la province ; cette nomination ne devient définitive que par l'approbation du vali. Dans le second cas, « les consulats, les
« vice-consulats ou les agences consulaires se référeront aux
« consulats généraux dont ils dépendent, pour obtenir, par
« leur intermédiaire, du vali de la province une lettre qui au-
« torise la reconnaissance de leurs janissaires par les auto-
« rités des lieux où ils résident ». La même procédure doit être suivie pour la nomination des drogmans et des procureurs des établissements religieux. L'approbation de l'autorité ottomane est certainement une garantie contre l'abus de la protection étrangère. Une autre garantie résulte de la limitation du nombre des drogmans et des janissaires. Le règlement de 1863 fixe limitativement le nombre des sujets ottomans qui peuvent bénéficier de la protection étrangère comme drogmans ou janissaires des consulats, comme drogmans ou procureurs des établissements religieux étrangers. Aux termes de l'article 1er, les consulats généraux et les consulats des chef-lieux de province peuvent avoir quatre drogmans et quatre janissaires ; les consulats dépendant des consulats généraux, trois drogmans et trois janissaires ; les vice-consulats et agences consulaires, deux drogmans et deux janissaires. Quant aux établissements religieux, ils ne peuvent avoir, aux termes de l'article 9, qu'un drogman et un procureur. La nomination d'un drogman, d'un janissaire ou d'un procureur ne peut

être proposée et approuvée que tout autant que la limite ci-dessus fixée est respectée. Si toutefois, à raison de circonstances exceptionnelles, le nombre légal est insuffisant, le règlement en prévoit l'augmentation possible, mais après entente entre l'ambassadeur et la Porte. Restent les fonctions d'agent consulaire : le règlement de 1863 est particulièrement catégorique à leur sujet. Ce n'est que très exceptionnellement, si de puissants intérêts commerciaux l'exigent, et dans le cas seulement où il est impossible de les confier à d'autres qu'à des indigènes, que les fonctions consulaires peuvent être déléguées par une puissance étrangère à des sujets du Sultan ; cette délégation ne peut avoir lieu qu'après une entente spéciale entre l'ambassadeur et la Porte, et elle est nécessairement provisoire. « Aussitôt que les circonstances qui auront nécessité la nomination exceptionnelle dont il s'agit auront « cessé d'exister, on pourvoira au remplacement de l'agent « indigène ainsi nommé » (1).

Le règlement de 1863 ne se borne pas à soumettre à des conditions rigoureuses l'acquisition par les sujets du Sultan d'une protection étrangère ; il détermine aussi, et non moins rigoureusement, les caractères et les effets de cette protection une fois acquise. Nous étudierons plus loin ces caractères et ces effets. Il nous suffira, pour l'instant, de les préciser par la double proposition suivante, qui résulte de l'article 5 : la protection étrangère sur les sujets ottomans ne peut être qu'individuelle et temporaire : individuelle, en ce sens qu'elle ne s'étend pas à la famille du protégé, pas même à sa femme ou à ses enfants ; temporaire, en ce sens qu'elle cesse avec la fonction qui en est l'origine.

Tel est le règlement de 1863. Il remet toutes choses au point et restaure, en définitive, le régime pur des Capitulations. Ce serait cependant une erreur de croire qu'il ne reste rien du

---

(1) Art. 6.

passé, et qu'il n'y ait, à l'heure actuelle, dans l'Empire ottoman d'autres protégés indigènes que ceux qui sont reconnus tels par le règlement dont nous venons d'analyser les principales dispositions. Les dispositions de ce règlement doivent en effet être combinées avec celles d'une convention verbale, intervenue, au moment même de la promulgation du règlement de 1863, entre la Porte Ottomane et les représentants des puissances intéressées. Cette convention verbale reconnaît positivement que le règlement de 1863 ne statue que pour l'avenir et n'a pas d'effet rétroactif; elle décide, en conséquence, que tous les sujets ottomans qui, à un titre quelconque, au moment de la promulgation du règlement, bénéficiaient de la protection étrangère, continueront à en bénéficier, bien qu'ils ne se trouvent pas dans les conditions prévues par le règlement, et que cette protection leur sera conservée avec les caractères qui lui ont été attribués de protection familiale et héréditaire. Nous pouvons donc conclure qu'il y a, à l'heure actuelle, dans l'Empire ottoman, deux classes bien distinctes de protégés indigènes : 1° les sujets ottomans qui ont obtenu la protection étrangère avant le 23 sefer 1280 (août 1863), date de la promulgation du *Règlement relatif aux consulats étrangers dans l'Empire ottoman*, et pour lesquels la protection étrangère est à la fois familiale et héréditaire; 2° les sujets ottomans qui, en qualité d'agents consulaires étrangers, de drogmans ou janissaires des divers consulats étrangers, de drogmans ou procureurs des établissements religieux étrangers, ont acquis la protection étrangère conformément aux dispositions du règlement de 1863, et pour lesquels la protection étrangère est individuelle et temporaire.

SECTION III

La condition juridique des protégés

Déterminer la condition juridique des protégés, c'est rechercher quels droits la protection confère aux protégés et quelles

obligations elle leur impose ; c'est étudier, en d'autres termes, les effets de la protection respectivement dans les rapports des protégés avec la puissance protectrice et dans les rapports des protégés avec la puissance dont ils sont les nationaux.

Le principe de solution nous est donné par les Capitulations elles-mêmes : c'est l'assimilation des protégés aux nationaux de la puissance protectrice. Les textes sont nombreux et explicites. Nous citerons, à titre d'exemples, les dispositions suivantes de la Capitulation française de 1740 : l'article 56, qui accorde « aux Français et *aux dépendants de la France* » le droit d'exporter un certain nombre de marchandises dont l'exportation était prohibée par les traités antérieurs ; l'article 63, qui exempte des impôts personnels « les marchands « français et *autres dépendants de la France* » ; l'article 64, qui accorde « aux négociants français et *aux protégés de* « *la France* » l'exemption de tout droit de douane sur les monnaies d'or et d'argent ; l'article 65, qui, en cas de prévention de crime ou de délit, étend aux protégés de la France le bénéfice de l'assistance du drogman devant les juridictions ottomanes. Il est naturel de généraliser ces dispositions. Cette généralisation, dont le gouvernement ottoman n'a, d'ailleurs, jamais contesté le bien-fondé, a été faite par la jurisprudence de tous les pays, et même, très positivement, par certaines lois consulaires. C'est ainsi que la loi consulaire britannique vise expressément dans quelques-unes de ses dispositions, pour leur appliquer les mêmes règles, les sujets et les protégés britanniques (1). C'est ainsi encore que la loi consulaire allemande soumet expressément à la juridiction consulaire les Allemands et les protégés allemands (2).

---

(1) Voy. not. Ordre en Conseil de 1854, art. 261.

(2) Loi du 10 juillet 1879, art. 1 ; Instruction ministérielle du 10 septembre 1879, § 2.

C'est ainsi enfin que l'article 180 de la loi consulaire italienne déclare les dispositions de cette loi applicables aux protégés italiens aussi bien qu'aux nationaux. Nous aurions toutefois une idée très incomplète, et même très fausse, de la condition juridique des protégés, si nous nous croyions autorisés à tirer toutes les conséquences du principe que nous venons de poser avec les Capitulations, la jurisprudence et les lois consulaires étrangères. C'est que, en effet, l'assimilation des protégés aux nationaux de la puissance protectrice ne peut pas être absolue, pour cette excellente raison que la protection n'est pas une naturalisation. La protection relâche le lien de sujétion qui unit le protégé à l'Etat dont il est le national; elle ne le détruit pas. Le protégé, en d'autres termes, ne perd pas sa nationalité. Il y a là un point de vue dont il est nécessaire que nous tenions compte, si nous voulons déterminer avec précision la condition juridique des protégés.

Occupons-nous, en premier lieu, de la condition juridique des protégés étrangers. Vis-à-vis de l'autorité ottomane, la condition des protégés étrangers est facile à déterminer : elle est en effet très simple et très claire. Le principe de l'assimilation des protégés aux nationaux de la puissance protectrice s'applique dans toute sa plénitude. C'est dire que les protégés jouissent, au même titre que les nationaux de la puissance protectrice, du régime de faveur établi par les Capitulations. C'est dire, pratiquement, que la liberté d'établissement et de circulation, l'inviolabilité du domicile, la liberté de commercer, la liberté religieuse, l'immunité de juridiction sous sa double forme, immunité de juridiction civile et immunité de juridiction pénale, sont garanties aux protégés dans les mêmes conditions qu'aux nationaux de la puissance protectrice. Les dispositions des Capitulations qui viennent d'être rapportées et qui assimilent les protégés aux nationaux de la puissance protectrice, visent précisément l'hypothèse dans laquelle nous nous plaçons, et règlent les rapports des protégés avec l'autorité

ottomane. Observons que, pour le règlement des rapports des protégés étrangers avec l'autorité ottomane, il n'y a aucune conséquence à tirer de ce que la protection n'équivaut pas à la naturalisation ; il importe peu, en définitive, à l'autorité ottomane que le protégé étranger conserve sa nationalité ou acquière celle de l'Etat protecteur, puisque, dans les deux cas, le protégé reste étranger, et que c'est sa qualité d'étranger, abstraction faite du lien de sujétion l'unissant à tel ou tel Etat, qui est la cause exclusive et déterminante de la situation qui lui est faite.

Il en est différemment dans les rapports des protégés avec l'Etat protecteur ; et on comprendra sans peine que la non-acquisition par les protégés de la nationalité de l'Etat protecteur exerce une influence décisive sur le règlement de ces rapports, si l'on veut bien observer que, dans tous les pays du monde, il y a un ensemble de droits, de privilèges, d'obligations et de charges qui sont attachés à la seule qualité de national et auxquels, par conséquent, les étrangers ne peuvent ni prétendre ni être soumis. De ce que les protégés étrangers conservent leur nationalité, nous déduirons immédiatement deux conséquences importantes. Voici la première. La législation de l'Etat protecteur est inapplicable aux protégés étrangers dans celles de ses dispositions qui, par leurs motifs ou leur but, visent uniquement les nationaux. C'est ainsi, par exemple, que les étrangers placés sous la protection française ne peuvent pas faire partie de l'Assemblée de la nation, ne sont pas éligibles aux fonctions de député de la nation (1), ne peuvent pas être choisis comme assesseurs au tribunal consulaire (2) ; de même, les étrangers placés sous la protection britannique sont incapables de coopérer à l'administration de la justice consulaire, ils ne peuvent être inscrits ni sur la liste

(1) Ordonnance de 1781, titre II.

(2) Edit de 1778, art. 6.

des jurés ni sur celle des assesseurs (1). C'est ainsi encore que les étrangers placés sous la protection française ne peuvent figurer comme témoins ni dans un acte notarié ordinaire ni dans un testament. C'est ainsi enfin que les consuls de France se refusent avec raison à inscrire les protégés sur les listes du recrutement de l'armée française (2). Le droit de coopérer à l'administration de la justice, celui d'exercer certaines fonctions, telles que celles de député de la nation, le droit de figurer comme témoin dans les actes instrumentaires, le droit de servir dans l'armée française, ce sont là des droits politiques, au sens large de ce mot, et il est naturel que les étrangers ne puissent pas y prétendre. Allons plus loin. On sait que, d'après la plupart des législations européennes. telles du moins que les tribunaux les interprètent, les étrangers sont exclus de la jouissance de certains droits privés, dont le nombre varie avec les législations et tend d'ailleurs à décroître : il faut refuser aux protégés la jouissance de ces droits, en tant du moins — et on comprendra tout à l'heure la raison de cette précision — que ceux-ci prétendraient s'en prévaloir dans leurs rapports avec les nationaux de l'Etat protecteur. C'est ainsi, par exemple, que la tutelle d'un mineur ou d'un interdit français ne peut pas être déférée à un protégé ; c'est ainsi encore que le contrat d'adoption ne peut pas légalement intervenir entre un Français et un protégé. — De ce que les protégés étrangers conservent leur nationalité. nous avons une seconde conséquence à déduire, qui est la suivante : les protégés étrangers restent régis, quant à leur statut personnel, par leur loi nationale. En Orient, nous l'avons déjà établi, le statut personnel est une dépendance de la nationalité ; c'est la

(1) Ordre en Conseil de 1864, art. 20 et 27.

(2) Les demandes d'inscription émanent surtout des descendants des anciens sujets des Etats de l'Eglise, qui, comme nous l'avons dit, sont protégés français. Il est d'ailleurs regrettable que ces demandes ne puissent pas être favorablement accueillies.

nationalité qui le fixe; la protection, puisqu'elle ne modifie pas la nationalité, ne peut pas avoir pour effet de modifier le statut personnel.

Jusqu'ici, rien ne différencie la situation juridique des protégés vis-à-vis de l'Etat protecteur de celle qu'auraient vis-à-vis de ce même Etat les étrangers non protégés, ou, plus généralement, de la situation juridique des étrangers vis-à-vis des Etats dont ils ne sont pas les nationaux. Quels sont donc les effets propres à la protection? Il est évident que la protection est une source de droits pour les protégés, et que ces droits se résolvent en obligations à la charge de la puissance protectrice. Quelles sont ces obligations?

La plus incontestable et la plus nécessaire de ces obligations est celle-ci : la puissance protectrice est tenue d'assurer aux protégés le respect des droits que leur garantissent les Capitulations, et qui sont, nous venons de le dire, la liberté d'établissement et de circulation, l'inviolabilité du domicile, la liberté de commercer, la liberté religieuse, l'immunité de juridiction civile et pénale. Pratiquement, cela signifie que les agents diplomatiques et consulaires de la puissance protectrice doivent veiller à la sécurité des protégés comme à celle des nationaux, prendre en mains la défense de leurs intérêts commerciaux, les assister devant les juridictions ottomanes, intervenir auprès des autorités ottomanes pour prévenir et, le cas échéant, faire cesser les atteintes qui pourraient être portées à leurs droits.

Cette obligation n'est pas la seule qui s'impose à la puissance protectrice, et son exécution peut être considérée comme le minimum de protection que les protégés sont en droit de lui réclamer. La protection implique en effet une délégation de souveraineté faite à la puissance protectrice par l'Etat duquel dépendent les protégés; de cette délégation de souveraineté résultent, à la charge de la puissance protectrice, un certain nombre d'autres obligations, moins générales et

plus précises. Et d'abord, la puissance protectrice est tenue de rendre la justice civile aux protégés. C'est encore là un effet nécessaire de la protection, comme en témoigne la considération suivante : si la puissance protectrice n'était pas obligée de rendre la justice civile aux protégés, ceux-ci seraient dans l'impossibilité de l'obtenir, puisque, à raison de leur qualité d'étrangers, ils sont soustraits à la juridiction territoriale, et l'immunité de juridiction, dont cependant la puissance protectrice s'est engagée à leur assurer le bénéfice, risquerait fort d'être pour les protégés tout le contraire d'un privilège. Cet effet de la protection est formellement consacré par les dispositions précitées des lois consulaires britannique, allemande et italienne. Pareilles dispositions ne se trouvent pas dans la législation consulaire française, mais la jurisprudence a depuis longtemps suppléé sur ce point au silence de la loi. Par deux arrêts en date du 11 mai et du 10 juin 1864, la Cour d'Aix a posé en principe que le protégé français est soumis, en matière civile, à la juridiction consulaire et à toutes les formes de procéder devant cette juridiction, comme à tous les recours qui peuvent être portés en France, soit en appel, soit en cassation. Les tribunaux consulaires français se conforment invariablement à cette jurisprudence.

Voilà donc le principe : la puissance protectrice est tenue de rendre la justice civile aux protégés. Nous préciserons la portée de ce principe en posant la règle suivante : la puissance protectrice doit la justice civile à ses protégés dans la mesure où elle la rend à ses nationaux. Expliquons-nous. Toutes les législations ne reconnaissent pas aux tribunaux consulaires une égale étendue de juridiction. Les unes, telles la législation britannique, la législation hellénique et la législation italienne (1), réservent aux tribunaux de la métropole, à l'exclusion des tribunaux consulaires, la connaissance des

(1) Voir tome I (2e édition), p. 275.

questions d'état, de certaines questions d'état tout au moins. Les autres, telles la législation française et la législation allemande (1), attribuent, au contraire, plénitude de juridiction aux tribunaux consulaires. Il est évident que les protégés ne peuvent pas avoir plus de droits que les nationaux. En conséquence, les protégés des Etats dont la législation n'attribue aux tribunaux consulaires qu'une juridiction restreinte, seraient sans droit pour demander aux tribunaux consulaires de la puissance protectrice de leur rendre la justice dans les matières dont ceux-ci ne peuvent pas connaître ; une telle exigence de la part des protégés serait absolument injustifiée. Un Suisse placé sous la protection italienne, par exemple, ne pourrait pas porter devant le tribunal consulaire d'Italie une action en nullité de mariage ou une action en désaveu de paternité. Au contraire, les protégés des Etats dont la législation reconnaît aux tribunaux consulaires plénitude de juridiction civile, peuvent très légitimement exiger des tribunaux consulaires de la puissance protectrice qu'ils statuent sur toutes les affaires civiles les concernant, en particulier sur les questions d'état. Un Suisse placé sous la protection française, par exemple, a le droit de saisir le tribunal consulaire de France d'une action en divorce ou d'une action en nullité de mariage ; le tribunal consulaire de France ne peut pas se refuser à statuer, sous peine de commettre un véritable déni de justice. Cette dernière règle, toutefois, reçoit, dans son application, l'importante limitation qui suit : les tribunaux consulaires de la puissance protectrice ne peuvent connaître des questions d'état intéressant les protégés que tout autant que la loi personnelle des protégés en cause ne réserve pas aux juridictions métropolitaines la connaissance de ces questions. Pendant la dernière guerre gréco-turque, par exemple, les Grecs placés sous la protection française n'auraient

(1) Voir tome I (2e édition), p. 273 et 274.

pas pu engager une instance en divorce devant le tribunal consulaire de France, la législation consulaire hellénique réservant aux tribunaux de la métropole, à l'exclusion des tribunaux consulaires, la connaissance des affaires de divorce. Cette limitation de la compétence des tribunaux consulaires de la puissance protectrice à l'égard des protégés s'explique tout naturellement par cette considération que, la protection ne dénationalisant pas le protégé, celui-ci reste soumis à toutes les lois d'ordre public de l'Etat dont il est le sujet : or, parmi les lois d'ordre public, il est bien évident qu'il faut ranger celles qui fixent une compétence spéciale pour les questions d'état. Si donc nous voulons donner une idée exacte de la portée d'application du principe d'après lequel la puissance protectrice doit la justice civile à ses protégés, nous devons quelque peu modifier la formule employée plus haut, et dire : la puissance protectrice doit la justice civile à ses protégés dans la mesure où elle la rend à ses nationaux et où l'autorise la loi nationale des protégés en cause.

La puissance protectrice est tenue de rendre la justice civile aux protégés : quelle loi devra être appliquée par les tribunaux consulaires de la puissance protectrice ? C'est, en principe, la loi personnelle des protégés en cause. Il n'y a aucun doute à cet égard, et la jurisprudence des tribunaux consulaires est depuis longtemps fixée en ce sens (1). Il est nécessaire toute-

---

(1) Voici, entre autres décisions judiciaires, un jugement très caractéristique du tribunal consulaire de France d'Alexandrie. Il est du 25 novembre 1896. « Attendu que le tribunal doit appliquer à la cause les principes du droit qui « régissent en Orient et dans les pays de Capitulations les étrangers inscrits à « leurs consulats ; que ceux-ci sont régis par leur loi nationale ; attendu « qu'en droit les consuls de France agissent vis-à-vis des citoyens suisses « protégés français comme le feraient de véritables consuls suisses ; que c'est « en vertu de ce même principe que les Suisses protégés français relèvent de « la juridiction des tribunaux consulaires français devant lesquels ils conser- « vent d'ailleurs leur statut personnel ; qu'en fait il est de l'intérêt évident « des parties de voir juger leurs différends sur les lieux mêmes de leur rési-

fois de préciser la portée de ce principe. L'application de la loi personnelle des protégés comporte en effet certaines restrictions : quelles sont ces restrictions? Il est tout d'abord certain que la loi personnelle des protégés ne peut pas avoir un domaine d'application plus étendu que la loi nationale de la puissance protectrice, c'est-à-dire, en définitive, la loi du tribunal saisi, dans les cas où le conflit s'élève entre nationaux de la puissance protectrice, et nous pouvons poser en règle que l'application de la loi personnelle des protégés est soumise aux mêmes conditions et réserves que l'application de la loi nationale de la puissance protectrice dans les rapports entre nationaux de cette puissance. C'est dire, en d'autres termes, que l'application de la loi personnelle des protégés est restreinte par l'application des usages généralement reçus en Orient et même par l'application de la loi territoriale écrite, suivant les distinctions que nous avons faites précédemment (1). Une autre restriction s'impose. L'application normale de la loi personnelle des protégés doit être écartée toutes les fois que cette application violerait une règle d'ordre public international admise par la législation de la puissance protectrice ; il est inadmissible, en effet, qu'un tribunal consulaire puisse

---

« dence ; que cette pratique leur évite des frais et des lenteurs considérables ; « attendu que d'ailleurs la loi nationale de la défunte ne conteste en aucune « façon la compétence du tribunal du lieu du décès ». Contre la thèse émise au texte on opposerait vainement un arrêt rendu par la Cour d'Aix le 28 août 1863. Cet arrêt décide, il est vrai, que deux protégés français qui se sont mariés sans contrat, doivent être considérés comme mariés sous le régime de la communauté légale ; mais il suffit de lire les considérants de l'arrêt pour se convaincre que la Cour d'Aix n'a pas entendu poser un principe de droit, et qu'elle n'a eu d'autre but que d'interpréter la volonté des parties. « Attendu « que la principale question du procès est de savoir par quelle loi doit être « régie l'association conjugale ayant existé entre feu Petracchi et sa veuve, « lesquels se sont mariés sans contrat de mariage à Alexandrie d'Egypte ; at- « tendu que pour la solution de cette question, *qui est une question d'inten- « tion*, il faut rechercher, etc. ».

(1) Tome I (2e édition), p. 308 et suiv.

sanctionner et faire exécuter une disposition considérée par la loi de l'Etat au nom duquel il rend la justice, comme contraire à l'ordre public international. C'est ainsi, par exemple, que, avant la loi du 27 juillet 1884, qui a rétabli le divorce en France, les tribunaux consulaires de France se refusaient très légitimement à statuer sur les instances en divorce introduites par des Suisses protégés français. Voici, enfin, une dernière restriction. L'application intégrale de la loi personnelle des protégés n'est possible que dans les rapports des protégés entre eux, ou, tout au moins, dans les rapports des protégés avec les autres étrangers. Si le conflit s'élève entre protégés et nationaux de la puissance protectrice, l'application de la loi personnelle des protégés doit être écartée toutes les fois que cette application tendrait à la reconnaissance au profit des protégés d'un droit refusé aux étrangers par la loi nationale de la puissance protectrice. La protection ne dénationalisant pas le protégé, celui-ci reste étranger ; il ne peut donc pas prétendre aux droits que la loi de l'Etat protecteur réserve aux nationaux ; et, d'autre part, le tribunal de l'Etat protecteur, placé dans l'alternative, ou de ne pas appliquer la loi personnelle des protégés, ou de violer la loi de l'Etat au nom duquel il rend la justice, doit évidemment se prononcer pour le premier parti (1).

Telle est, étudiée quant à son principe et quant à son étendue, l'obligation de rendre la justice civile qui incombe à la puissance protectrice à l'égard de ses protégés. Voyons maintenant si, toujours dans la sphère du droit privé, la protection n'impose pas une autre obligation à la puissance pro-

---

(1) Il y a, nous l'avons vu plus haut (t. II, p. 21), une classe très spéciale de protégés français : ce sont les anciens sujets des Etats de l'Eglise qui ont repoussé la nationalité italienne. Quelle loi doit leur être appliquée? Ces protégés, n'ayant pas de nationalité, n'ont pas de loi personnelle. La seule loi qui puisse leur être appliquée, est la loi de la puissance protectrice, c'est-à-dire la loi française.

tectrice, celle de faire bénéficier les protégés des pouvoirs extrajudiciaires qu'elle attribue à ses consuls. Demandons-nous, en d'autres termes, si les protégés peuvent réclamer l'assistance des autorités consulaires de la puissance protectrice pour faire constater authentiquement leurs conventions, dresser les actes intéressant leur état civil et célébrer leurs mariages. Il faut reconnaître que, sur ce point, les usages varient avec les consulats, et même, si on les considère par rapport à chaque consulat, sont assez contradictoires. Les autorités consulaires des divers Etats qui ont des protégés, se reconnaissent généralement le pouvoir de conférer l'authenticité aux actes intéressant les protégés, et, parmi les actes de l'état civil, de dresser les actes de naissance et les actes de décès; mais, en ce qui concerne la célébration des mariages, il y a divergence : tandis que les consuls d'Allemagne et d'Angleterre n'hésitent pas à procéder à la célébration des mariages des protégés, les consuls de France et d'Italie s'y refusent absolument. Quelle est la valeur légale de ces usages? A notre avis, la pratique suivie par les consulats de France et d'Italie n'est pas juridique. De deux choses l'une, en effet : ou bien la délégation de souveraineté à la puissance protectrice qu'implique la protection, est limitée à l'exercice de la juridiction, et alors il faut refuser aux autorités consulaires non seulement le pouvoir de célébrer les mariages des protégés, mais encore celui de dresser n'importe quel acte intéressant l'état civil ou le patrimoine des protégés; ou bien cette délégation de souveraineté n'est pas limitée à l'exercice de la juridiction et s'étend aussi aux attributions extrajudiciaires des consuls, et alors il faut reconnaître que les autorités consulaires ont qualité pour dresser tous les actes intéressant le patrimoine ou l'état civil des protégés, y compris l'acte de mariage. Il s'agit donc de savoir si la délégation de souveraineté que suppose la protection, est ou n'est pas limitée à l'exercice de la juridiction civile. Or, on ne voit pas bien

quelles raisons militeraient en faveur de la limitation. L'intérêt des protégés est évidemment contraire à toute limitation des obligations de la puissance protectrice : un officier de l'état civil et un notaire leur sont aussi nécessaires qu'un juge. L'intérêt de l'Etat dont les protégés dépendent, se confond ici avec l'intérêt de ses nationaux, et, en droit, on doit considérer qu'il n'est pas plus difficile à l'Etat dont les protégés dépendent, de déléguer des pouvoirs extrajudiciaires aux agents de la puissance protectrice que de leur déléguer des pouvoirs judiciaires. Les autorités consulaires de la puissance protectrice ne seraient sans qualité pour exercer des attributions extrajudiciaires à l'égard des protégés que si une disposition expresse ou implicite de leur propre législation leur interdisait totalement ou partiellement cet exercice. Cette disposition existe-t-elle en ce qui concerne l'acte de mariage? On pourrait être tenté, pour justifier, au moins en partie, la pratique suivie dans les consulats de France et d'Italie, de tirer un facile argument de l'article 48 du Code civil français et de la disposition semblable qui se trouve dans le Code civil italien : ces dispositions, qui confèrent aux agents diplomatiques et consulaires les fonctions d'officiers de l'état civil, visent exclusivement, dans leur esprit comme dans leurs termes, les actes de l'état civil intéressant les nationaux. Un tel argument ne prouverait rien, parce qu'il prouverait trop. Il prouverait trop, en premier lieu, parce que, s'il était vrai, il faudrait en conclure que les autorités consulaires de la puissance protectrice n'ont aucune qualité pour dresser les actes de naissance et les actes de décès intéressant les protégés. Il prouverait trop, en second lieu, parce qu'il ne tendrait à rien moins qu'à interdire aux autorités consulaires de la puissance protectrice, au moins aux autorités consulaires françaises, l'exercice de la juridiction civile à l'égard des protégés ; il n'y aurait, en effet, aucune raison plausible pour ne pas tirer le même argument de la disposition de l'article 1er de l'Edit de

1778, qui, organisant la juridiction consulaire, vise exclusivement, dans son esprit comme dans ses termes, les contestations entre Français. Ajoutons qu'un tel argument constituerait une véritable pétition de principe. Il est bien évident que les lois, et tout particulièrement les lois consulaires, sont faites pour les nationaux ; mais il s'agit précisément de savoir si, dans certains cas exceptionnels, et notamment en cas de protection, l'application de ces lois ne doit pas être étendue à d'autres personnes. En tirant argument, pour soutenir que l'extension n'est pas possible, de ce que ces lois visent exclusivement les nationaux, on ne résout pas la question, ou plutôt, ce qui revient au même, on la résout par elle-même.

Nous avons ainsi déterminé les obligations qui incombent à la puissance protectrice vis-à-vis des protégés, c'est-à-dire, en définitive, les droits des protégés. Mais la protection ne confère pas que des droits aux protégés, elle leur impose aussi des obligations. La première et la plus importante de ces obligations est la suivante : les protégés sont soumis à la juridiction pénale de la puissance protectrice. Cette soumission des protégés à la juridiction pénale de la puissance protectrice est le corollaire nécessaire et comme la contre-partie obligatoire de la protection. Il est inadmissible que les protégés puissent bénéficier des avantages d'une situation sans en supporter les charges, et qu'ils puissent invoquer l'assimilation qui est faite par les Capitulations entre eux et les nationaux de la puissance protectrice, uniquement pour jouir des privilèges que confère le régime capitulaire. D'autre part, la puissance protectrice ne peut pas légitimement réclamer à l'Etat territorial en faveur de ses protégés le bénéfice de l'immunité de juridiction pénale, si elle ne s'engage pas à assurer elle-même la répression des infractions que l'Etat territorial ne peut pas atteindre. Dans le système des Capitulations, l'immunité de juridiction n'équivaut pas à l'exemption de toute juridiction ; elle suppose nécessairement la soumission à une

juridiction étrangère fonctionnant en territoire ottoman. Le pouvoir coercitif de la puissance protectrice sur les protégés rentre donc dans la protection. Et il est à remarquer que ce pouvoir coercitif, la puissance protectrice l'exerce, non en vertu d'une délégation de souveraineté à elle faite par l'Etat dont dépendent les protégés, mais en vertu d'un droit qui lui est propre et qu'elle tire du fait même de la protection, la juridiction pénale de la puissance protectrice devant être considérée comme la condition même sous laquelle cette puissance a consenti à accepter les charges de la protection. Cette considération justifie — et seule elle peut justifier, car il n'y a pas possibilité de faire intervenir ici l'idée de la territorialité de la loi pénale — la pratique suivie par tous les tribunaux consulaires, qui applique aux protégés la loi pénale de la puissance protectrice, non seulement dans celles de ses dispositions qui déterminent la procédure et l'instruction criminelles, mais encore dans celles qui fixent les incriminations. Cette pratique, parfaitement juridique, doit être approuvée. Une restriction, toutefois, nous paraît s'imposer. Elle est relative à ces infractions, très rares d'ailleurs, qui, dans chaque pays, aux termes de la loi pénale, ne sont punissables que lorsqu'elles sont commises par des nationaux. La protection ne dénationalisant pas les protégés, commises par des protégés, ces infractions ne peuvent pas être punissables. Il est bien entendu, d'ailleurs, que, en énonçant cette restriction, nous ne faisons pas allusion aux dispositions des articles 5, 6 et 7 du Code français d'instruction criminelle; pour des raisons déjà dites (1), il ne saurait être question de l'application de ces dispositions dans l'Empire ottoman.

Le pouvoir juridictionnel, c'est-à-dire le pouvoir de poursuivre, instruire et juger les infractions à la loi pénale, n'est pas le seul que les diverses législations consulaires reconnais-

(1) V. tome I (2e édition), p. 326 et suiv.

sent en matière pénale aux autorités consulaires vis-à-vis des nationaux; quelques-unes d'entre elles — notamment les législations française, allemande et anglaise — leur confèrent, en outre, certaines attributions extrajudiciaires, dont les principales sont : le droit d'édicter des règlements de police, obligatoires sous sanction pénale, et le droit d'expulsion. Les autorités consulaires de la puissance protectrice peuvent-elles exercer ces pouvoirs extrajudiciaires et de police à l'encontre des protégés ?

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, l'affirmative ne nous paraît pas douteuse. Le pouvoir réglementaire des consuls n'est, dans les législations qui l'admettent, qu'une dérivation du pouvoir réglementaire de l'Etat lui-même, qui, pour toutes les raisons d'utilité pratique déjà exposées (1), a jugé à propos d'en déléguer l'exercice à ses consuls. Les règlements de police édictés par les consuls ont donc pour les protégés la même force obligatoire que s'ils émanaient de la puissance législative ou exécutive de l'Etat protecteur lui-même ; c'est dire qu'ils obligent les protégés au même titre que les nationaux. Cette solution est formellement consacrée par la législation consulaire allemande dans l'article 4, § 3, de la loi du 10 juillet 1879. Il suffit qu'aucune disposition ne la contredise dans la législation consulaire française pour qu'elle doive aussi y être admise.

En ce qui concerne le droit d'expulsion, il faut reconnaître que la question est plus douteuse. La raison de douter vient de ce que le droit d'expulsion est un droit d'une nature très exceptionnelle, qui constitue une manifestation très énergique de la souveraineté, et dont on peut dire, par conséquent, qu'il implique nécessairement le lien de sujétion entre l'Etat au nom duquel il est exercé et la personne contre laquelle il est exercé. Cette objection théorique n'a cependant pas arrêté le

(1) V. tome I (2e édition), p. 243 et suiv.

législateur anglais. L'article 311 de l'Ordre en Conseil de 1864, qui organise le droit d'expulsion, y soumet expressément les sujets et les protégés britanniques. Trouvons-nous une disposition analogue dans la législation consulaire française ? Oui. Les auteurs qui refusent aux consuls de France le droit de prononcer l'expulsion des protégés (1), se réfèrent à l'article 82 de l'Edit de 1778, qui, en effet, vise, dans ses termes, exclusivement les Français. Mais l'article 82 de l'Edit de 1778 n'est pas la seule disposition de la législation consulaire française qui fasse mention du droit d'expulsion. Il y en a une autre. C'est celle des articles 11 et 12 (titre II) de l'Ordonnance de 1781 ; et cette dernière disposition reconnaît implicitement, mais formellement, aux consuls de France le droit d'expulser les protégés (2).

Etudions maintenant la condition juridique des protégés ottomans. Les principes restent les mêmes, mais l'application en est parfois profondément différente. Cela tient à ce que, lorsqu'il s'agit de régler la condition juridique des protégés ottomans, les deux principes que nous avons posés — indépendance du protégé vis-à-vis de l'Etat ottoman — non-dénationalisation du protégé — au lieu de se combiner tout naturellement, comme ils se combinent lorsqu'il s'agit de régler la condition juridique des protégés étrangers, se heurtent en quelque sorte et se contredisent. Dire en effet que la protection ne dénationalise pas le protégé, c'est dire que le protégé ottoman conserve la nationalité ottomane, en sorte que le lien de protection et le lien de sujétion se contrarient, puisque l'un éloigne le protégé précisément de l'Etat auquel l'autre le rattache. Dans ces conditions, on comprend très bien que l'assimilation entre le protégé et le national de la puissance pro-

(1) Notamment Féraud-Giraud, *op. cit.*, t. II, p. 87.

(2) Voir plus haut, t. II, p. 21. En ce sens, F. Rey, *op. cit.*, p. 484, mais pour des motifs que nous ne saurions approuver.

tectrice ne puisse pas être aussi complète lorsqu'il s'agit d'un protégé ottoman que lorsqu'il s'agit d'un protégé étranger. D'autre part, il est bien évident que le lien de protection ne peut manquer de réagir sur le lien de sujétion, et que, s'il ne le détruit pas, il doit le relâcher dans une certaine mesure. A l'aide de ces considérations, nous allons essayer de préciser les droits et obligations que fait naître la protection au profit et à la charge des protégés ottomans.

Et d'abord, les protégés ottomans jouissent, au même titre que les protégés étrangers, de la situation de faveur faite par les Capitulations aux nationaux de la puissance protectrice. Ils peuvent donc, par l'intermédiaire des agents diplomatiques et consulaires de la puissance protectrice, réclamer le bénéfice des droits et libertés garantis par les Capitulations : liberté d'établissement et de circulation dans toutes les parties de l'Empire ottoman, liberté de commercer, liberté religieuse, inviolabilité du domicile, immunité de juridiction civile et pénale. En particulier, et c'est le seul point sur lequel nous devions insister, les protégés ottomans bénéficient de la même exemption d'impôts que les nationaux de la puissance protectrice. L'article 11 du règlement relatif aux consulats étrangers le reconnaît expressément : « Il va sans dire, déclare ce texte, « que les protégés ne doivent acquitter, tant qu'ils jouissent « de la protection, que l'impôt foncier et les charges auxquelles « les étrangers sont soumis. Ils ne pourront, en conséquence, « être poursuivis, après la cessation de la protection, pour les « arriérés d'impôts auxquels ils n'étaient pas légalement sou- « mis à l'époque où ils jouissaient de la protection ». Parmi les impôts auxquels s'applique l'exemption, il convient de citer la taxe militaire, qui frappe les sujets chrétiens et israélites du Sultan et qui tient lieu pour ceux-ci du service militaire, auquel ils ne sont pas astreints. Il est vrai que la Porte, à plusieurs reprises, et notamment par une note verbale en date du 13 février 1899, a émis la prétention de distinguer, à ce point

de vue, entre les protégés permanents et les protégés temporaires et de soumettre ces derniers à la taxe militaire ; mais cette prétention, d'ailleurs injustifiable, a toujours été repoussée par les ambassadeurs.

En second lieu, la puissance protectrice est tenue de rendre la justice civile aux protégés ottomans ; elle leur doit la justice civile dans la mesure où elle la doit à ses nationaux et où l'autorise la loi nationale des protégés en cause. La règle est donc la même pour les protégés ottomans que pour les protégés étrangers ; mais l'application de la règle, en ce qui concerne les protégés ottomans, conduit à des résultats très différents de ceux que nous avons plus haut constatés. La loi nationale des protégés ottomans a, en effet, des exigences que n'a pas la loi nationale des protégés étrangers : elle soustrait à la juridiction de la puissance protectrice toute une catégorie de rapports juridiques qui normalement dépendent de cette juridiction lorsqu'il s'agit de protégés étrangers. Ces rapports sont ceux concernant le statut personnel. Expliquons-nous.

La protection ne dénationalisant pas le protégé, le protégé ottoman conserve son statut personnel ; il en est, à ce point de vue, du protégé ottoman comme du protégé étranger. Mais il faut bien comprendre la portée de cette proposition quant au protégé ottoman. Le statut personnel des Ottomans n'ayant pas été sécularisé, dire que le protégé ottoman conserve son statut personnel, c'est dire que, pour tout ce qui concerne son statut personnel, le protégé ottoman reste régi par la loi religieuse, c'est-à-dire par la loi musulmane, s'il est musulman, par la loi canonique, s'il est chrétien, par la loi talmudique, s'il est israélite. La question est de savoir si l'autorité judiciaire de la puissance protectrice a qualité pour interpréter et appliquer cette loi religieuse — musulmane, canonique ou talmudique, — comme nous avons vu plus haut qu'elle avait qualité pour interpréter et appliquer la loi personnelle des protégés étrangers.

Pour résoudre cette question particulièrement délicate, faisons, pour un moment, abstraction de la protection, et considérons un Ottoman non protégé. Dans cette hypothèse, la règle n'est pas douteuse : la seule autorité compétente pour interpréter et appliquer la loi religieuse, c'est l'autorité religieuse des parties en cause, c'est-à-dire, suivant les cas, le tribunal du cadi, le tribunal patriarcal ou le tribunal rabbinique. Théoriquement, on pourrait concevoir une autre solution. On comprendrait que, le statut personnel restant régi par la loi religieuse, l'interprétation et l'application de cette loi fussent confiées aux tribunaux de droit commun, en d'autres termes, aux tribunaux séculiers. Une telle conception, qui sans doute conviendrait à des esprits occidentaux, serait un non-sens en Orient. On ne conçoit pas en Orient qu'une loi religieuse — quelle qu'elle soit, musulmane, canonique ou talmudique — puisse être interprétée et appliquée par une juridiction autre que celle qui est instituée par cette loi religieuse, et suivant des formes de procédure autres que celles qui sont déterminées par cette loi religieuse. Le fond du droit, la forme et la juridiction, tout se tient et tout est religieux au même titre. Cela est si vrai que, lorsque, dans le courant du siècle dernier, le Sultan a sécularisé le droit et l'administration judiciaire dans l'Empire ottoman, il a laissé subsister les tribunaux religieux pour juger les rapports juridiques qui restaient régis par la loi religieuse. Et il n'est pas inutile de faire observer que la juridiction des tribunaux religieux n'est pas facultative pour les parties ; elle est obligatoire pour elles : les tribunaux de droit commun, c'est-à-dire les tribunaux séculiers, sont radicalement incompétents pour connaître, même avec l'assentiment des parties en cause, des questions réservées à la connaissance des tribunaux religieux.

Voilà les principes. L'acquisition d'une protection étrangère par un Ottoman peut-elle en modifier l'application ? Poser la question, c'est, à notre avis, la résoudre. Dès qu'il est admis

que le protégé ottoman conserve son statut personnel, il faut reconnaître que la loi religieuse lui est applicable dans toutes ses dispositions, non seulement dans celles de ces dispositions qui règlent le fond du droit, mais encore dans celles qui déterminent les formes de procédure et l'autorité compétente pour l'appliquer. L'acquisition de la protection étrangère ne peut pas avoir pour conséquence de diviser ce qui, dans l'Empire ottoman, est considéré comme indivisible, c'est-à-dire de séparer le fond et la forme. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait que la délégation de souveraineté du Sultan à la puissance protectrice qu'implique l'acquisition de la protection étrangère, pût être interprétée dans le sens d'une attribution éventuelle de compétence, en matière de statut personnel, au tribunal étranger. Or il est évident qu'une telle interprétation est impossible. Le Sultan, qui a jugé la loi religieuse trop au-dessus de ses atteintes pour dépouiller, en matière de statut personnel, les tribunaux religieux au profit des tribunaux civils qu'il venait de créer, ne peut pas être considéré comme ayant consenti à les dépouiller au profit des tribunaux étrangers.

Nous concluons donc que les tribunaux de la puissance protectrice ne peuvent pas connaître, au moins par voie principale, des questions intéressant le statut personnel des protégés ottomans. Reste encore à préciser ce que comprend le statut personnel. Il semble, au premier abord, que rien ne soit plus facile, et qu'il suffise de dire : le statut personnel des protégés ottomans comprend tout ce qui, dans l'Empire ottoman, est resté régi par la loi religieuse, c'est-à-dire le mariage et les obligations qui en résultent, soit dans les rapports des époux entre eux, soit dans les rapports des parents avec les enfants, la séparation de corps et le divorce, le régime matrimonial, la protection des mineurs et des incapables, enfin les successions testamentaires et *ab intestat*. En droit, cette proposition est parfaitement exacte ; elle est en outre très

simple; elle a enfin l'incontestable avantage de fournir à la pratique une règle très sûre, facile à comprendre et à appliquer. Il s'en faut de beaucoup, cependant, que la pratique s'y conforme. La pratique des consulats est, en cette matière, d'une étrange et incroyable confusion ; elle flotte, indécise et capricieuse, sans principe directeur, entre les solutions les plus diverses et les plus contradictoires : ce serait peine inutile et d'ailleurs tâche impossible que d'étudier, au point de vue qui nous occupe, la jurisprudence des tribunaux consulaires, car rien n'est moins fixé, moins précis, moins instructif que cette jurisprudence ; non seulement elle varie avec les consulats, mais encore, dans le même consulat, on trouve des décisions dans tous les sens. Ajoutons que ces décisions ne sont même pas motivées, car il est très rare que la question d'incompétence ait été soulevée soit par la partie défenderesse, soit, d'office, par le tribunal. Si maintenant nous tournons nos regards du côté des tribunaux religieux, nous voyons que, tout au contraire, — mais cette constatation n'est pas faite pour atténuer la confusion qui règne en cette matière — la jurisprudence de ces tribunaux est constante et sans variation. Les tribunaux religieux n'ont jamais hésité à se déclarer compétents pour connaître des questions intéressant le statut personnel des protégés, le statut personnel étant entendu comme nous venons de le préciser. Quant aux protégés eux-mêmes, leur conduite témoigne qu'ils n'ont pas en la matière d'opinion bien arrêtée : ils saisissent tantôt les tribunaux consulaires et tantôt les tribunaux religieux; il leur est même arrivé de saisir de la même affaire tout à la fois le tribunal consulaire et le tribunal religieux.

Toutefois, en dépit de la confusion que nous venons de constater, il est un point sur lequel l'accord semble établi entre les divers tribunaux consulaires et un usage constitué. En effet, les tribunaux consulaires des divers Etats qui ont des protégés dans l'Empire ottoman, se déclarent compétents

pour opérer la liquidation et la dévolution des successions laissées par les protégés permanents ; ils opèrent cette liquidation et cette dévolution conformément à la loi personnelle du défunt, c'est-à-dire, comme nous allons le voir, conformément à la loi musulmane. Quelle est la valeur légale de cet usage ? Il est évidemment contraire à la règle que nous avons posée, et cela suffit pour que nous ne puissions l'approuver. Nous reconnaîtrons volontiers cependant que, en faveur de la légalité de cet usage, il est possible de présenter une considération qui n'est pas sans valeur. Une coutume, depuis longtemps en vigueur dans l'Empire ottoman et qui, sans doute, a pour cause et pour origine l'absence en droit canonique de toute disposition relative à la dévolution héréditaire *ab intestat*, soustrait aux tribunaux religieux chrétiens et israélites les contestations en matière successorale, pour les déférer aux tribunaux religieux musulmans, lesquels, naturellement, statuent d'après la loi musulmane. On peut dire, tirant argument de cette coutume, que le droit de succession occupe une place à part dans l'ensemble des droits dépendant du statut personnel, qu'il est un droit moins strictement religieux que les autres, puisqu'il échappe à la grande règle qui détermine d'après la religion du justiciable le tribunal à saisir et la loi à appliquer, et que, en conséquence, l'intervention d'un tribunal étranger pour liquider la succession laissée par un protégé n'est pas plus irrégulière que l'intervention d'un tribunal musulman pour liquider la succession laissée par un chrétien ou par un israélite. Cette considération, si elle ne justifie pas complètement l'usage établi, a du moins le mérite d'en préciser très exactement la portée et de frapper par avance de caducité toute tentative de généralisation. L'usage établi ne saurait en aucun cas être étendu à des matières autres que les matières successorales.

Il nous reste à rechercher quelles sont les obligations que la protection met à la charge des protégés ottomans. La tâche

est facile, et nous pouvons nous borner à affirmer que la condition des protégés ottomans est, au point de vue qui nous occupe, la même que celle des protégés étrangers. Les protégés ottomans sont soumis, comme les protégés étrangers, dans les mêmes conditions et sous les mêmes réserves que ceux-ci, au pouvoir coercitif de la puissance protectrice. Une restriction toutefois s'impose : elle concerne le droit d'expulsion. Il va de soi que les autorités consulaires de la puissance protectrice ne peuvent pas exercer le droit d'expulsion à l'encontre des protégés ottomans.

SECTION IV

De l'acquisition, de la perte et de la preuve de la protection

Les règles qui régissent l'acquisition et la perte de la protection sont différentes suivant qu'il s'agit de protégés étrangers, de protégés ottomans permanents ou de protégés ottomans temporaires.

C'est le règlement de 1863 qui détermine les conditions auxquelles la protection temporaire est acquise et conservée. Elle est acquise par la nomination régulière aux fonctions d'agent consulaire étranger, de drogman ou de janissaire d'un consulat étranger, de drogman ou de procureur d'un établissement religieux étranger, et nous savons (1) que, pour que cette nomination soit régulière, il faut qu'elle ait été approuvée par l'autorité ottomane. La protection est conservée tant que dure la fonction. Elle est donc perdue par la révocation et par la démission du fonctionnaire. Toutefois, il est utile de faire observer que la démission du fonctionnaire ne peut avoir effet que tout autant qu'elle est acceptée par le gouvernement de l'Etat protecteur, et que celui-ci est tenu de la refuser dans tous les cas où le fonctionnaire démissionnerait dans

(1) V. plus haut tome II, p. 37 à 39.

le seul but de se soustraire aux obligations que lui impose la protection, par exemple pour éviter une poursuite judiciaire imminente, ou pour échapper aux conséquences d'une condamnation prononcée contre lui, ou encore pour rendre incompétente la juridiction saisie d'un procès dans lequel il est impliqué. Il est une autre cause qui met fin à la protection temporaire : c'est la mort du protégé. Et il ne faut pas croire que ce soit là une proposition oiseuse. De ce que le décès du protégé met fin à la protection, nous déduirons, en effet, la conséquence suivante : les autorités consulaires de la puissance protectrice n'ont pas qualité pour liquider la succession du protégé. Cette conséquence s'impose, même si l'on tient pour fondée la jurisprudence des tribunaux consulaires qui fait rentrer dans les attributions normales des autorités consulaires la liquidation des successions laissées par les protégés ottomans permanents ; la pratique est d'ailleurs en ce sens.

Passons aux protégés ottomans permanents. Il s'agit ici d'une protection héréditaire et familiale dont l'origine remonte forcément, pour des raisons déjà dites (1), à une époque antérieure à 1863. Nous n'avons pas à rechercher comment à l'origine, cette protection était concédée ; elle l'était sans doute très irrégulièrement, mais nous savons que la convention verbale qui a suivi le règlement de 1863, a rétroactivement validé les concessions faites. La seule question qui, aujourd'hui, se pose, est donc celle de savoir comment se transmet la protection permanente. Quelques auteurs (2) font intervenir ici la théorie de la nationalité, qu'ils appliquent, par analogie, à la protection qui nous occupe. Il y a là, croyons-nous, une idée erronée. La théorie de la nationalité dans la législation ottomane diffère, sur certains points essentiels, de la théorie de la nationalité dans la législation des divers Etats protec-

(1) V. plus haut tome II, p. 40.

(2) Notamment Arminjon : *Etrangers et protégés dans l'Empire Ottoman*, p. 34.

teurs. En droit, il n'y a aucune bonne raison, puisque le protégé reste sujet ottoman, pour appliquer la législation de l'Etat protecteur, et, si l'on applique la législation ottomane, on aboutit à des conséquences inacceptables, repoussées par ceux-là mêmes qui se prévalent de la théorie de la nationalité. On serait forcément conduit, par exemple, si on appliquait la législation ottomane, à exclure dans certains cas la femme du protégé du bénéfice de la protection, ce qui serait contraire à l'essence même de la protection familiale. Aussi bien, il ne nous paraît pas logique de faire intervenir une théorie juridique, plus ou moins moderne, dans une matière qui n'a d'autre fondement et d'autre raison d'être que la tradition. C'est par la tradition, et par la tradition seule, que doit être résolue la question posée. Or la tradition n'a jamais varié. Deux caractères sont traditionnellement reconnus à la protection qui nous occupe : cette protection est à la fois héréditaire et familiale. De ces caractères de la protection il est facile de déduire quels sont ses modes d'acquisition ou de transmission. La protection s'acquiert par la naissance, puisqu'elle est héréditaire ; elle s'acquiert aussi par le mariage, par l'adoption, et, s'il s'agit d'un enfant naturel, par la reconnaissance, puisqu'elle est familiale. En d'autres termes, les enfants d'un Ottoman protégé naissent protégés ; la femme non protégée qui épouse un Ottoman protégé devient protégée, et il en est de même de l'individu adopté ou de l'enfant naturel reconnu par un Ottoman protégé.

Comment se perd la protection permanente ? C'est encore à la tradition qu'il faut s'en rapporter pour résoudre cette question. Elle nous apprend que le lien qui résulte de la protection n'a jamais été considéré comme indissoluble, et qu'il a été toujours admis que ce lien pouvait être dissous par la seule volonté de l'une des parties. En d'autres termes, le protégé peut renoncer à la protection, et l'Etat protecteur peut retirer la protection au protégé.

Et d'abord, le protégé peut renoncer à la protection. Pour que cette renonciation soit valable, deux conditions sont nécessaires : il faut que le protégé soit capable de renoncer, et il faut que la renonciation ne soit pas intempestive ou frauduleuse. Le protégé n'est capable de renoncer que s'il est majeur et maître de ses droits ; la renonciation est intempestive ou frauduleuse si elle n'a d'autre but que de soustraire le protégé aux obligations que la protection lui impose. En principe, la renonciation à la protection n'est soumise à aucune forme déterminée ; elle peut être expresse ou tacite. La renonciation expresse a lieu par une déclaration faite par le protégé au consulat de l'Etat protecteur. La renonciation tacite est celle qui s'induit de faits qui font nécessairement supposer chez le protégé l'intention de rompre le lien qui l'unit à l'Etat protecteur ; les principaux de ces faits sont : la soumission volontaire du protégé aux juridictions ottomanes dans les cas où celles-ci sont incompétentes à raison de la qualité des parties, l'acceptation par le protégé de fonctions incompatibles avec la qualité de protégé, le paiement par le protégé des impôts qui ne peuvent être prélevés que sur les indigènes, la cessation de tous rapports d'affaires entre le protégé et le consulat de l'Etat protecteur, enfin, s'il est soumis par la loi consulaire de l'Etat protecteur à l'immatriculation annuelle, l'inaccomplissement volontaire par le protégé de cette formalité pendant une ou plusieurs années. Pour que la renonciation soit valable, il n'est pas nécessaire qu'elle soit acceptée par l'Etat protecteur. C'est dire que, une fois faite, la renonciation à la protection est définitive et irrévocable ; l'ancien protégé ne peut pas solliciter à nouveau son inscription sur la liste des protégés de l'Etat à la protection duquel il a renoncé, à moins, bien entendu, qu'il ne se trouve dans l'un des cas prévus par le règlement de 1863. Constatons enfin que la renonciation à la protection, participant forcément au caractère de la protection elle-même, n'est pas restreinte, quant à ses effets, à la personne du protégé qui a

renoncé ; elle s'étend à la famille de ce protégé, c'est-à-dire à sa femme et à ses enfants mineurs.

En second lieu, l'Etat protecteur peut retirer la protection au protégé. La pratique est constante, et il faut reconnaître qu'elle est parfaitement logique (1). Il est inadmissible, en effet, que le lien qui unit l'Etat protecteur au protégé ne soit pas de même nature que celui qui unit le protégé à l'Etat protecteur, et que, tandis que celui-ci peut être rompu par la seule volonté du protégé, celui-là ne puisse être rompu que par le commun accord du protégé et de l'Etat protecteur. Le droit pour le protégé de renoncer librement à la protection entraîne nécessairement le droit pour l'Etat protecteur de retirer librement la protection au protégé. Toutefois, le retrait de la protection ne peut pas être plus intempestif que la renonciation à la protection, et, de même que le protégé ne peut pas renoncer à la protection dans le seul but de se soustraire aux obligations que la protection lui impose, de même l'Etat protecteur ne peut pas retirer la protection dans le seul but d'échapper aux charges de cette protection. Pour être légitime, le retrait de la protection doit être motivé par la conduite du protégé. Historiquement et logiquement, la protection est une faveur octroyée au protégé par l'Etat protecteur ; si le protégé témoigne par sa conduite qu'il est indigne de la faveur qui lui est faite, l'Etat protecteur lui retirera sa protection, et le retrait de la protection sera suffisamment justifié. Le retrait de la protection est, en définitive, à l'égard des protégés permanents, ce que sont la révocation à l'égard des protégés temporaires et l'expulsion à l'égard des nationaux et des protégés étrangers. Le retrait de la protection n'est d'ailleurs soumis à aucune forme déterminée ; c'est une mesure administrative que le consul seul a qualité pour prendre et dont il ne répond qu'à son supérieur hiérarchique, le ministre des affaires étrangères. Quant aux

(1) *Contra*, Arminjon, *op. cit.*, p. 36.

effets du retrait de la protection, ils sont analogues à ceux de la renonciation : la protection retirée à un chef de famille cesse de couvrir sa femme et ses enfants mineurs. Ajoutons que, comme la renonciation, le retrait de la protection, une fois effectué, doit être considéré comme définitif. Il est inadmissible, en effet, que, après avoir restitué à la puissance souveraine le plein exercice de sa souveraineté sur un de ses sujets, l'Etat protecteur puisse, sans un nouvel accord avec la puissance souveraine, lui reprendre tout ou partie de cet exercice. Nous ne pouvons donc que blâmer la pratique contraire suivie dans certains consulats.

La renonciation à la protection et le retrait de la protection ne sont pas les seules causes d'extinction de la protection permanente. A ces causes il convient d'ajouter le mariage d'une femme protégée avec un non-protégé et l'adoption d'un protégé par un non-protégé.

Si la question de l'acquisition et de la perte de la protection est relativement facile à résoudre lorsqu'il s'agit de protégés ottomans, temporaires ou permanents, il en est différemment lorsqu'il s'agit de protégés étrangers. A coup sûr, la solution serait facile à trouver, et très simple, et très claire, si nous pouvions appliquer les Capitulations, telles qu'elles ont été conçues et telles qu'elles ont été écrites. Nous dirions : les Capitulations consacrent formellement le droit exclusif de la France à la protection des étrangers; or ce droit exclusif ne peut pas s'accommoder du libre choix du protégé; et de là nous conclurions que la protection française s'impose à tout étranger qui vient s'établir dans l'Empire ottoman, que l'étranger l'acquiert par le seul fait de son établissement dans l'Empire ottoman, et qu'il ne peut y renoncer que pour acquérir la nationalité ottomane : d'autre part, le droit exclusif de la France ne peut pas s'accommoder davantage du libre choix de ses autorités consulaires entre les divers étrangers; il lui impose le devoir de ne jamais mettre un étranger dans l'impossibilité

d'être protégé ; et de là nous conclurions que l'autorité consulaire française ne peut pas retirer la protection à un protégé étranger, et qu'elle n'a d'autre ressource, au cas où la conduite du protégé serait jugée par elle intolérable, que le droit d'expulsion. Malheureusement, les usages ayant, comme nous l'avons vu, modifié les Capitulations et le droit exclusif de la France ayant disparu, ces conclusions ne sauraient être acceptées. Est-ce à dire que, désormais, la protection étrangère s'acquière et se perde dans les mêmes conditions et suivant les mêmes modes que la protection permanente des Ottomans ? Nous croyons que, ainsi posée, la règle est trop absolue et qu'il y a des distinctions à faire.

La protection étrangère, telle que les usages, dans l'état actuel des choses, la consacrent, peut affecter différentes formes. Il y a d'abord ce que nous pouvons appeler la protection normale : c'est celle qui s'applique aux nationaux des Etats non représentés auprès de la Sublime-Porte, mais vivant en paix avec elle, c'est-à-dire, en pratique, aux citoyens de la Confédération helvétique. Cette protection, à laquelle les usages attribuent les mêmes caractères qu'à la protection permanente des Ottomans, doit être régie, quant à ses causes d'acquisition et d'extinction, par les mêmes règles que la protection permanente des Ottomans. A l'origine de la protection qui nous occupe, de même qu'à l'origine de la protection permanente des Ottomans, nous trouvons un accord librement intervenu entre le protégé et le consulat par lui choisi, et, comme conséquence de cet accord, l'inscription du protégé sur les registres du consulat. Comme la protection permanente des Ottomans, la protection normale des étrangers est héréditaire et familiale ; elle se transmet donc par la naissance, la reconnaissance et l'adoption aux enfants légitimes, naturels et adoptifs, et par le mariage à la femme du protégé. Enfin, comme la protection permanente des Ottomans, la protection normale des étrangers se perd par la renonciation du protégé et par le retrait de la

protection au protégé, le libre choix à l'origine impliquant la libre renonciation et la libre renonciation impliquant le libre retrait de la protection. Sur tous ces points les usages sont constants.

Examinons maintenant les cas exceptionnels de protection étrangère ; dans ces cas exceptionnels nous comprenons la protection qui s'applique aux nationaux des puissances en état de guerre déclarée avec l'Empire ottoman, la protection qui s'applique aux anciens sujets des Etats de l'Eglise qui, lors des événements de 1870, ont repoussé la nationalité italienne, enfin la protection que, à notre avis, les autorités consulaires françaises ont le droit d'imposer aux nationaux des puissances non représentées auprès de la Sublime-Porte, lorsqu'ils ne sont inscrits à aucun consulat. Si dissemblables que soient, quant à leurs causes, ces trois variétés de protection étrangère, elles ont cependant un caractère commun : dans les trois cas de protection susmentionnés la protection est obligatoire pour ceux auxquels elle s'applique, en ce sens que ceux-ci n'ont pas eu, à l'origine, le libre choix de la puissance protectrice. Ce caractère obligatoire de la protection apparaît évident dans le troisième cas ; il est non moins certain dans le premier cas, puisque c'est, le plus souvent, en vertu d'un accord intervenu entre la puissance protectrice et la puissance en état de guerre avec l'Empire ottoman que celle-là a reçu la mission de protéger les nationaux de celle-ci (1) ; quand au second cas, qui vise la protection française des anciens sujets des Etats de l'Eglise, le caractère obligatoire de cette protection résulte d'une tradition constante, remon-

(1) C'est ce qui est arrivé lors de la dernière guerre gréco-turque. La Grèce confia la protection de ses nationaux à la France, à l'Angleterre et à la Russie. Cette protection fut confiée, non pas collectivement aux trois puissances, mais respectivement à chacune d'elles, en ce sens que le droit de protection de chaque puissance ne devait s'exercer et en fait ne s'exerça que dans les limites d'une circonscription déterminée.

tant au premier établissement des Européens dans l'Empire ottoman et à plusieurs reprises expressément approuvée par le Saint-Siège. Le caractère obligatoire de la protection dans les trois cas qui nous occupent, exerce une influence décisive sur ses causes d'acquisition et d'extinction. Il exclut le libre choix du protégé et il exclut aussi sa libre renonciation : la protection s'imposant au protégé, celui-ci est lié et reste lié malgré lui. Il réagit enfin sur les droits de l'Etat protecteur : l'Etat protecteur n'a pas le droit de retirer sa protection au protégé ; le libre retrait de la protection est incompatible avec les engagements que l'Etat protecteur a pris ou qu'il doit être considéré comme ayant pris dans les trois cas de protection qui nous occupent. Le libre choix du protégé, sa libre renonciation et le libre retrait de la protection par le fait de l'Etat protecteur étant ainsi écartés, quelles sont donc, dans ces trois cas, les causes d'acquisition et d'extinction de la protection ? Si nous laissons de côté le troisième cas, qui, bien évidemment, est de tous le plus exceptionnel, parce qu'il suppose un concours de circonstances tout à fait anormal, il nous est facile de résoudre la question posée par la seule détermination des caractères de la protection dans les deux autres cas. Dans le premier cas, la protection est nécessairement temporaire. Commencée à la déclaration de guerre, elle cesse à la reprise des relations diplomatiques ; dans l'intervalle, elle s'acquiert et se perd par toutes les causes qui font acquérir et perdre la nationalité de la puissance en état de guerre avec l'Empire ottoman. Dans le second cas, la protection est héréditaire et familiale ; c'est dire qu'elle s'acquiert ou se transmet par la naissance, le mariage, la reconnaissance et l'adoption, et qu'elle se perd par le mariage d'une femme protégée avec un non-protégé et par l'adoption d'un protégé par un non-protégé.

Il nous reste à rechercher comment se prouve la protection. Le mode de preuve normal est un certificat délivré par l'auto-

rité consulaire de la puissance protectrice et constatant que l'intéressé est inscrit sur les registres du consulat. Quelle est, en cas de contestation, la valeur de cette preuve ? Pour la solution de cette question nous ne pouvons malheureusement pas nous en référer aux usages, car il n'y a pas de coutume établie. D'autre part, les conventions diplomatiques et les législations consulaires sont muettes. Nous n'avons donc d'autres guides que les principes rationnels.

Deux hypothèses sont possibles et doivent être soigneusement distinguées.

Voici la première : la question de protection se pose en dehors de toute instance judiciaire. Pratiquement, l'hypothèse se réalisera si nous supposons que l'autorité consulaire de la puissance protectrice intervient, conformément aux prévisions des traités, auprès du gouvernement ottoman dans l'intérêt d'un sujet ottoman, prétendu protégé, pour réclamer en son nom la reconnaissance d'un privilège garanti par les Capitulations ou pour faire cesser un abus dont il se prétend victime, le gouvernement ottoman contestant la qualité de protégé dudit sujet ottoman. Dans cette hypothèse, il est bien évident qu'il ne peut pas être question d'attribuer au certificat de l'autorité consulaire la force d'une preuve quelconque. Ce certificat ne peut en aucune façon lier le gouvernement ottoman. Le conflit qui s'élève est d'ordre diplomatique ; il ne peut recevoir qu'une solution diplomatique.

Il en est différemment dans la seconde hypothèse : la question de protection se pose dans une instance judiciaire. En principe, dans cette hypothèse, le certificat de l'autorité consulaire fait preuve complète, en ce sens que, s'il n'est pas contredit, le tribunal saisi est obligé de tenir la protection pour établie. Mais il est possible que le certificat de l'autorité consulaire soit contredit ; il peut l'être, soit par un certificat de l'autorité ottomane attestant que le prétendu protégé n'est pas ou n'est plus protégé, soit par un certificat délivré par

l'autorité consulaire d'une autre puissance et attestant que le prétendu protégé est inscrit sur le registre des nationaux ou même sur le registre des protégés de cette puissance. Que doit faire le tribunal saisi? Un expédient s'offre à lui, celui de surseoir à statuer jusqu'à ce qu'un accord soit intervenu entre les deux autorités consulaires ou entre l'autorité consulaire et l'autorité locale ; mais, nous tenons à le répéter, ce sursis n'est qu'un expédient, et le tribunal peut, s'il le juge préférable, statuer immédiatement. D'autre part, le tribunal saisi, si aucun accord n'est intervenu dans le délai par lui fixé, est obligé, ce délai expiré, de statuer; il ne peut pas, sous prétexte que la question litigieuse est d'ordre diplomatique, se déclarer dessaisi. Comment jugera-t-il? Il essaiera d'abord de former sa conviction d'après les circonstances de fait; il est possible, en effet, que celles-ci le lui permettent, en démontrant que les certificats présentés ne se contredisent pas absolument. Ainsi, par exemple, il s'agit d'un étranger, national d'un Etat non représenté auprès de la Sublime-Porte, à la protection duquel prétendent le consul de France et le consul d'Italie, et il résulte des certificats consulaires présentés que l'inscription prise au consulat d'Italie est postérieure à l'inscription prise au consulat de France. Le tribunal peut décider que l'inscription prise au consulat d'Italie témoigne que le protégé a tacitement renoncé a la protection française, et, par voie de conséquence, considérer celui-ci comme protégé italien. Voici un autre exemple. Il s'agit d'un sujet ottoman qu'un consulat étranger a inscrit sur le registre des protégés permanents, mais dont la qualité de protégé est contestée par l'autorité ottomane : le tribunal peut très bien décider qu'il résulte des circonstances de la cause, et, en particulier, de l'attitude et de la conduite du sujet ottoman, que celui-ci, autrefois protégé, a tacitement renoncé à la protection étrangère. Mais il se peut que les circonstances de fait ne fournissent aucune indication, et que, en conséquence, la contradiction

entre les deux certificats présentés soit irréductible. Dans cette éventualité, auquel des deux certificats le tribunal saisi doit-il donner la préférence? La réponse à cette question nous paraît devoir être la suivante : le tribunal saisi doit décider d'après le certificat délivré par l'autorité de l'Etat au nom duquel il rend la justice.

APPENDICE AU CHAPITRE PREMIER

DE LA CONDITION JURIDIQUE, DANS L'EMPIRE OTTOMAN, DES SUJETS MUSULMANS DES PUISSANCES ÉTRANGÈRES

—

Parmi les sujets des puissances européennes établis dans l'Empire ottoman, il y a un grand nombre de musulmans. Les Algériens, en particulier, forment dans les principales villes de Turquie et d'Egypte des colonies très importantes ; ils sont musulmans et sujets de la France. Quelle est la condition juridique de ces sujets musulmans des puissances européennes ? Il semble, au premier abord, que la condition juridique des sujets musulmans des puissances européennes doive être modelée sur celle des protégés ottomans, surtout si l'on considère que, en vertu d'un privilège reconnu par toutes les puissances européennes à leurs sujets musulmans, ceux-ci restent régis, quant à leur statut personnel, par leur loi religieuse, c'est-à-dire par la loi musulmane. Il n'en est rien cependant, et la condition juridique des sujets musulmans des puissances européennes est profondément dissemblable de la condition juridique des protégés ottomans, même permanents.

Ce n'est pas sur la condition des protégés qu'il convient de modeler la condition des sujets musulmans des puissances européennes ; c'est bien plutôt sur celle des nationaux. Une telle proposition n'a rien qui doive nous surprendre ; le lien qui unit les sujets musulmans des puissances européennes à l'Etat duquel ils dépendent, est, en effet, de même nature que le lien qui unit à cet Etat ses nationaux : c'est un lien de sujétion. Vis-à-vis de l'Etat ottoman, les sujets musulmans des puissances européennes sont, en droit, des étrangers au même

titre que les nationaux de ces puissances. Que résulte-t-il de là? C'est que les sujets musulmans des puissances européennes bénéficient du régime des Capitulations au même titre et dans les mêmes conditions que les nationaux de ces puissances; les Algériens, en particulier, bénéficient du régime capitulaire au même titre et dans les mêmes conditions que tous les Français.

Ces principes sont certains; en pratique, leur application soulève une assez grave difficulté. Elle vient de ce que, si nous considérons les rapports des sujets musulmans avec l'Etat duquel ils dépendent, il n'y a pas, même au point de vue du droit privé, identité complète de situation entre les sujets musulmans et les nationaux. Nous avons déjà dit que les sujets musulmans jouissaient du privilège d'être régis, quant à leur statut personnel, par la loi musulmane; il convient d'ajouter que, sur le territoire de l'Etat souverain, l'interprétation et l'application de cette loi sont confiées à des tribunaux religieux, organisés suivant les prescriptions mêmes de la loi musulmane et rendant la justice par délégation de l'Etat souverain. Or, il est bien évident que les sujets musulmans des puissances européennes, en venant s'établir en territoire ottoman, ne cessent pas de jouir du privilège d'être régis, quant à leur statut personnel, par la loi musulmane. D'autre part, il faut remarquer que l'organisation judiciaire religieuse de la métropole ne suit pas les sujets musulmans des puissances européennes qui viennent s'établir en territoire ottoman, mais que ceux ci trouvent, en territoire ottoman, une organisation judiciaire religieuse de tous points semblable. Cela étant, on peut être tenté de décider que, pour toutes les affaires intéressant le statut personnel des sujets musulmans des puissances européennes, l'application de la loi musulmane, à laquelle ils restent soumis, doit leur être faite par les tribunaux religieux musulmans fonctionnant dans l'Empire ottoman. En décidant ainsi, on ferait, au point de vue du

statut personnel, aux sujets musulmans des puissances européennes une situation identique à celle des protégés ottomans permanents. Une telle solution, à notre avis, ne saurait être admise ; elle est incompatible avec la souveraineté de l'Etat étranger sur ses sujets musulmans. Cette souveraineté est pleine et entière, sans réserve d'aucune sorte, même pour le statut personnel, car c'est en vertu d'une délégation de l'Etat souverain, et comme fonctionnaires de cet Etat, que le cadi et les autres juges musulmans rendent la justice en matière de statut personnel. Etant donné le système des Capitulations, la souveraineté de l'Etat étranger sur ceux de ses sujets musulmans qui s'établissent en territoire ottoman, doit rester pleine et entière. Or, elle cesserait d'être telle, si, en s'établissant dans l'Empire ottoman, les sujets musulmans des puissances étrangères devenaient justiciables, pour des matières que les Capitulations réservent à l'exclusive connaissance des tribunaux étrangers, d'une juridiction ottomane. En matière de statut personnel, — et c'est là, de tous les privilèges garantis par les Capitulations, l'un des plus précieux et des plus nécessaires, — les sujets étrangers, quelle que soit l'origine du lien de sujétion qui les rattache à l'Etat duquel ils dépendent, n'ont et ne peuvent avoir d'autres juges que ceux institués par cet Etat et rendant la justice au nom de cet Etat. On objectera peut-être que les puissances européennes n'ont pas organisé des juridictions religieuses pour leurs sujets musulmans expatriés, comme elles l'ont fait pour leurs sujets musulmans restés sur le territoire. Il importe peu. Sans doute une telle organisation serait désirable ; mais, à défaut de juridictions spéciales organisées conformément aux prescriptions de la loi religieuse, il y a, dans l'Empire ottoman, des tribunaux étrangers de droit commun, dont le but est de remplacer les juridictions de la métropole et dont la mission normale est de faire aux nationaux et sujets de l'Etat qui les a institués, l'application de toutes les lois édic-

tées ou adoptées par cet Etat : ce sont les tribunaux consulaires. On nous opposera peut-être aussi le principe, par nous affirmé plus haut, de l'indivisibilité de la loi religieuse, dont l'effet est de rendre inséparables le fond du droit, la forme et la juridiction. Nous répondrons qu'il n'est pas fait échec à ce principe, car on peut dire que les tribunaux consulaires, par cela même qu'ils représentent vis-à-vis des sujets musulmans les tribunaux religieux institués dans la métropole, statuent, dans les affaires qui concernent leur statut personnel, en tant que tribunaux religieux. Nous ajouterons que, d'ailleurs, en admettant qu'il y ait conflit entre le principe de l'indivisibilité de la loi religieuse et celui de la souveraineté étrangère, il est très évident que c'est ce dernier principe qui doit l'emporter.

De la condition juridique des sujets musulmans des puissances européennes, il convient de rapprocher celle des sujets des Etats sur lesquels une puissance européenne a établi son protectorat. Les deux conditions sont identiques : il est expédient d'appliquer à ceux-ci le même traitement qu'à ceux-là. Et ici, il ne faut pas se laisser abuser par une similitude de mots. Les sujets des Etats sur lesquels une puissance européenne a établi son protectorat, sont aussi désignés, dans le langage du droit public international, sous le nom de protégés ; mais la protection dont ils bénéficient n'a rien de commun, ni quant à son origine, ni quant à ses effets, avec celle qui dérive des Capitulations. Ce qui caractérise la protection dérivant des Capitulations, c'est que la puissance protectrice n'exerce sur les protégés aucun droit de souveraineté qui lui soit propre ; les droits de souveraineté qu'elle exerce, elle les exerce en vertu d'une délégation de souveraineté qui lui a été tacitement ou expressément consentie par l'Etat dont les protégés sont les nationaux. Tout au contraire, lorsqu'il s'agit de l'autre catégorie de protégés, c'est-à-dire des sujets des Etats sur lesquels une puissance européenne a établi son protec-

torat, la puissance protectrice exerce sur eux un droit de souveraineté qui lui est propre, à l'acquisition duquel, en tout cas, l'Etat ottoman n'a ni directement ni indirectement coopéré. Ce droit de souveraineté, sans doute, si l'on considère les rapports particuliers de l'Etat protecteur avec l'Etat protégé, peut être limité ; mais vis-à-vis des autres Etats, de l'Etat ottoman dans l'espèce, ce droit de souveraineté est plein et entier, et cette plénitude de souveraineté est la conséquence nécessaire de l'absorption de la souveraineté extérieure de l'Etat protégé par celle de l'Etat protecteur. Vis-à-vis de l'Etat ottoman, l'Etat protégé disparaît derrière l'Etat protecteur ; le lien de protection équivaut dès lors à un lien de sujétion qui confère aux protégés les mêmes avantages et les mêmes charges que ceux que le lien de sujétion proprement dit confère aux nationaux et sujets de l'Etat protecteur.

CHAPITRE II

LA PROTECTION RELIGIEUSE

—

La religion catholique romaine bénéficie d'une situation de faveur dans l'Empire ottoman. Quelle est cette situation ? C'est toute la question de la protection religieuse, ou mieux, du protectorat catholique. Essayons, tout d'abord, de préciser les données du problème. Il est très complexe. Nous avons vu, dans l'Introduction de cet ouvrage (1), comment s'est fondé et développé le protectorat catholique, quelle a été sa cause et quel était son but. Sa cause a été l'établissement des missions catholiques dans l'Empire ottoman, particulièrement en Palestine, auprès des Lieux-Saints. Son but était de garantir à ces missions l'exécution des promesses solennellement faites par les Sultans dans les Capitulations, c'est-à-dire, d'une manière générale, la liberté du culte et l'inviolabilité des sanctuaires. Cette charge d'assurer ainsi au profit des missions catholiques la paix religieuse promise par les traités, la France, nous le savons, l'assuma dès l'origine, et, pendant près de quatre siècles, elle l'a exercée sans partage. Pour des raisons déjà dites et dont la principale était, sans doute, la perpétuelle hostilité de l'Europe chrétienne contre l'Empire musulman des Sultans, aucune autre puissance, parmi les puissances de l'Europe catholique, n'était en mesure de disputer à la France l'exercice du protectorat catholique : le monopole de la France fut un effet de la force des choses. Mais le XIXe siècle a vu une transformation radicale dans l'état politique de l'Empire ottoman : l'Europe chrétienne s'est réconciliée avec l'Empire ottoman ; elle lui a même donné une place dans le concert européen. Cette transfor-

(1) Tome I (2e édition), Introduction, p. 41 et suiv.

mation a eu pour conséquence d'assurer aux diverses puissances européennes, dans leurs rapports avec la Porte, une complète égalité de situation ; il ne peut plus y avoir, il n'y a plus auprès de la Porte de puissance privilégiée. Le monopole de la France perdant ainsi, au moins en partie, sa raison d'être primitive, il était inévitable qu'il fût attaqué. Toutefois, comme ce monopole était trop solidement établi pour qu'il pût être attaqué de front, on a usé de moyens détournés. Les missions catholiques établies en Orient comprennent des religieux appartenant à toutes les nationalités ; sous le prétexte que l'affiliation à une mission catholique ne rompt pas le lien de sujétion, certaines puissances ont revendiqué, à l'encontre de la protection française, sur leurs nationaux religieux, le plein et entier exercice de leur souveraineté. Comment, dès lors, régler le conflit qui s'élève ainsi entre les droits de la puissance protectrice et les prétentions de la puissance souveraine ? C'est là l'une des questions les plus graves que pose le protectorat catholique. — Ce n'est pas la seule. Il y en a une autre, tout aussi grave et non moins actuelle. Nous avons déjà vu (1) que l'une des raisons par lesquelles le facile et rapide développement du protectorat catholique s'explique le mieux, c'est que le catholicisme fut longtemps considéré par la Porte comme une religion d'origine étrangère, de tendances occidentales, partant inaccessible aux Orientaux ; en fait, jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, les catholiques romains, sujets du Sultan, furent quantité négligeable, et, parce qu'elle ne s'exerçait qu'en faveur des étrangers, l'intervention étrangère que suppose le protectorat catholique, fut facilement acceptée et favorablement accueillie par la Porte. Mais, depuis un demi-siècle surtout, le nombre des catholiques romains, sujets du Sultan, s'est considérablement accru, et la question se pose de savoir dans quelle mesure les Ottomans catholiques peuvent bénéficier du protectorat catholique.

(1) Tome I (2[e] édition), Introduction, p. 52.

Telles sont les idées générales que nous tenions à exposer au début de ce chapitre, où nous nous proposons, après avoir établi, d'une manière précise et indiscutable, les droits de la France au monopole de la protection religieuse, d'étudier les caractères et les effets du protectorat catholique.

SECTION PREMIÈRE

La puissance protectrice

La tradition, les traités, les principes généraux du droit capitulaire, voilà la triple base sur laquelle le protectorat de la France est solidement établi.

La tradition d'abord. Nous connaissons déjà les principaux faits qui, à l'origine, l'ont constituée. Rappelons-les brièvement, en les groupant d'après l'ordre chronologique, et suivons le développement de la tradition jusqu'à nos jours. En 1528, sept ans avant la conclusion de la première Capitulation, le roi de France François Ier prend officiellement en mains la défense des intérêts catholiques dans l'Empire ottoman : il adresse une lettre autographe au Sultan pour lui demander de réaffecter au culte catholique une église de Jérusalem dont les musulmans avaient fait une mosquée. Il est vrai que le Sultan, pour des motifs d'ordre religieux, refuse d'accéder à la demande de François Ier, mais, du moins, s'engage-t-il envers le roi de France à empêcher qu'il ne soit porté atteinte au libre exercice du culte catholique dans l'Empire ottoman. « Les lieux autres que la mosquée, est-il dit dans la réponse « du Sultan, continueront de rester entre les mains des chré- « tiens ; personne ne molestera sous notre équitable règne « ceux qui y demeurent. Ils vivront tranquillement sous l'aile « de notre protection ; il leur sera permis de réparer leurs « portes et leurs fenêtres ; ils conserveront en toute sûreté « les oratoires et les établissements qu'ils occupent actuelle-

« ment, sans que personne puisse les opprimer et les tour- « menter d'aucune manière » (1). En 1535, les négociations et la conclusion de la première Capitulation fournissent au roi de France l'occasion d'affirmer de nouveau son souci des intérêts généraux de l'Eglise : sur la demande du négociateur français, un article est inséré dans la Capitulation nouvelle, qui réserve au Saint-Père le droit de participer aux avantages du traité, à la seule condition de faire connaître son adhésion dans le délai de huit mois. Cinq années plus tard, en 1540, François I[er] intervient auprès de Soliman pour empêcher que l'antique église de Saint-Benoît, fondée par les Génois à Galata, ne soit enlevée au culte catholique ; cette fois, la demande du roi de France est favorablement accueillie, et, avec l'autorisation du Sultan, l'église de Saint-Benoît devient chapelle royale. François I[er] avait inauguré une tradition : son successeur, Henri II, la continue. En 1549, au moment où le Sultan Soliman, pour la seconde fois, entre en campagne contre la Perse, l'ambassadeur du roi Henri II, M. d'Aramon, fait un voyage en Syrie et un pèlerinage en Palestine. Un historien du temps nous décrit en termes très pittoresques et très significatifs la réception qui lui fut faite à Jérusalem : « Le 18 du mois de « juillet, nous arrivâmes en Hiérusalem, où l'ambassadeur fut « fort honorablement reçu par les Turcs, gouverneurs et sei- « gneurs d'icelle, lesquels vinrent au-devant de lui environ « demie lieue, accompagnés de sept ou huit vingt chevaux « pour le moins, et de plusieurs autres personnes, gens de « pied, arquebusiers, et crois qu'il n'y eut créature humaine « dans la dicte ville, mesmement des chrétiens, qui n'en « sortit hors pour venir au-devant dudict sieur ambassadeur, « qui estait attendu des Gardien et Cordeliers du couvent du « Mont Sion, comme les Juifs attendent leur Messie, pour

---

(1) Voir le commencement de la lettre du Sultan dans l'Introduction, tome I (2e édition), p. 42.

« l'espérance qu'ils avaient par sa venue estre mis hors des « garbouilles et fascheries que leur faisaient chacun jour cer- « tains santons, c'est-à-dire prestres turcs, qui tiennent le « cénacle, qui auparavant estait leur église ; et depuis quelque « temps lesdits Turcs leur ont osté par force, et en ont faict « faire une à leur mode, que nous appelons mosquées. Et fai- « saient journellement tant d'extorsions auxdits Cordeliers « qu'ils estaient presque en délibération d'abandonner ledict « couvent, sans la venue audict lieu dudict sieur ambassa- « deur » (1). L'ambassadeur de France ne resta pas insensible aux plaintes des Cordeliers, car l'historien ajoute : « Ledict « ambassadeur fit tant envers les Gouverneurs et Seigneurs de « la ville, qu'ils chassèrent les prestres turcs qui estaient mo- « teurs de telles menées ». Trois ans plus tard, en 1552, Henri II manifeste d'une manière plus énergique encore ses prétentions et ses droits à la défense des intérêts généraux de l'Eglise. Il intervient auprès du Sultan qui s'apprête à porter la guerre en Italie, et obtient de lui qu'il garantisse l'inviolabilité des Etats et des sujets du Saint-Père. L'ambassadeur du Roi à Constantinople lui écrit à ce propos une lettre très intéressante, qui se termine par cette phrase très significative : « Se voulant le Grand-Seigneur gratifier avec vous de ce que « a ordonné pour la salvation des Etats du pape, a commandé « vous estre escrit une lettre touchant la grâce qu'il a faite à « Notre Saint-Père à vostre requeste, afin qu'elle ne se puisse « reconnaistre d'autre part que de vostre faveur » (2). En 1559, un incident se produit, qu'il n'est pas inutile de rapporter avec quelques détails, parce qu'il témoigne que, déjà au milieu du XVI[e] siècle, l'action protectrice de la France s'exerçait en

(1) Jean CHESNEAU, *Le voyage de M. d'Aramon, ambassadeur pour le roy en Levant*. Le passage de la relation de Chesneau est rapporté par CHARRIÈRE, *op. cit.*, III, p. 109.

(2) Lettre de M. de Cadignac au Roi du 25 juin 1552 ; RIBIER, *Lettres et mémoires d'Estat*, t. II, p. 297.

faveur de la catholicité tout entière et pouvait seule avoir quelque efficacité. Des pèlerins flamands, suisses, allemands et vénitiens, embarqués à Venise à destination de la Terre-Sainte, avaient été, au moment où ils abordaient les côtes de Syrie, faits prisonniers et réduits en esclavage par les Turcs, qui se vengeaient ainsi des exactions commises par les chevaliers de Malte en Phénicie. On les avait liés de chaînes et conduits sous bonne escorte à Constantinople. Depuis deux ans le baile de Venise et l'ambassadeur du Saint-Empire réclamaient la libération de leurs nationaux ; mais en vain unissaient-ils leurs efforts, la Porte restait sourde à leurs prières et à leurs menaces. C'est alors que l'ambassadeur du roi de France, M. de la Vigne, intervint, et, sur sa demande, tous les captifs furent remis en liberté. De cet incident deux relations ont été conservées, l'une de l'ambassadeur de France (1), l'autre de l'ambassadeur du Saint-Empire ; elles concordent parfaitement. Nous nous bornerons à rapporter la seconde, dont on ne songera sans doute pas à suspecter l'exactitude. « Pendant que je « négociais la paix, l'ambassadeur du roi très chrétien ne « m'obligea pas peu sensiblement. Treize jeunes hommes, la « plupart Allemands, entre lesquels il y en avait quelques-uns « de nobles, avaient été mis dans les prisons du Grand-Seigneur par un accident remarquable ; ils s'étaient embarqués « à Venise dans le vaisseau qui a la permission de porter tous « ceux qui font voyage aux lieux sacrés. La piété y portait « quelques-uns, et la curiosité de voir les pays étrangers y « avait obligé les autres. Mais malheureusement, au temps « qu'ils prirent terre, les chevaliers de Malte étaient descendus « en Phénicie, et avaient enlevé beaucoup de prisonniers. « Les Syriens, qui avaient perdu leurs pères, leurs enfants « ou leurs parents, n'ayant point de moyens de recouvrer

(1) La relation de M. de la Vigne est rapportée par Charrière, *op. cit.*, t. II, p. 584, note.

« leurs captifs, jettent les mains sur les passagers des Véni« tiens pour qu'ils fissent en sorte que les prisonniers fussent « rendus. Il ne servit de rien de faire voir les lettres-patentes « de la République de Venise, et ils furent menés liés à Cons« tantinople. L'âge florissant des prisonniers nuisait beaucoup « à leur liberté : les bassas ne pouvaient croire qu'ils eussent « voulu visiter les Saincts-Lieux par dévotion, parce que les « Turcs n'entreprennent jamais ce voyage qu'estant vieux. Je « fis tous mes efforts pour les délivrer de leur misère, et « j'appelai, mais inutilement, le baile de Venise, parce que, « sous la foy de la République, ils estaient tombés dans cette « calamité, lorsqu'un jour, sans y penser, je les vis tous en« trer chez moi. J'appris qu'ils avaient esté affranchis par le « moyen de l'ambassadeur du roy très chrétien, qui me les « envoyait en présent. J'en fis rendre mille actions de grâces « à cet ambassadeur si charitable... » (1). Ces événements se passaient en 1559 : cette même année, le même M. de la Vigne obtenait du Sultan un firman qui garantissait sécurité et protection à tous les pèlerins se rendant aux Lieux-Saints. Voici en quels termes l'ambassadeur du Roi lui annonce l'octroi de ce firman : « Comme V. M. veult et entend que le voyage en « Jérusalem soit libre à tous chrestiens, mesmement à vos « sujets, amis et confédérés, que pour tant S. H. voulut aussi « vous accorder un commandement, afin que doresnavant les « gens voués à une telle visitation ne soient plus molestez ni « empeschez de la pouvoir parachever. Le commandement « pour Jérusalem, elle me l'a aussy faict bailler, duquel je « vous envoie la traduction » (2). Henri II meurt au mois de juillet 1559 : ses fils, en dépit des tragiques événements dont la France fut le théâtre pendant leur règne et qui, plus d'une

(1) Lettres de Busbacq, ambassadeur du Saint-Empire, traduction de Gaudon, p. 546.

(2) Charrière, t. III, p. 584, note. Le texte du firman nous est aussi donné par Charrière, p. 589.

fois, stérilisèrent leur action dans le Levant, restèrent fidèles à sa politique. De cette affirmation nous avons la preuve dans un mémoire adressé le 25 avril 1572 au roi Charles IX par son ambassadeur à Constantinople, François de Noailles, évêque d'Acqs, où sont développées avec beaucoup de clarté et de précision les raisons qui justifient la politique traditionnelle des rois de France dans l'Empire ottoman. Nous détacherons de ce mémoire le passage relatif à la question qui nous occupe : « Sire, les roys vos prédécesseurs ont recherché et entretenu « l'intelligence de Levant pour trois principales causes : la « première et la plus ancienne estait fondée sur leur piété et « religion, laquelle tendait à deux fins, savoir, à la conserva- « tion de Jésus-Christ en Jérusalem, avec la seureté du pas- « sage, tant par mer que par terre, des pèlerins qui sont « conduits par vœux et dévotions à la visiter, et à la protection « des papes, qui ont toujours uniquement recouru auxdits « roys pour empescher que les armes des infidelles ne moles- « tassent les terres de l'Eglise, qui sont exposées aux surprises « et passages de leurs armées de mer, estant bien certain que « sans la continuelle et dévote assistance que vos prédéces- « seurs ont faict à l'un et à l'autre, il y a longtemps que ledit « Saint-Sepulchre fust razé, le temple de Saincte Hélène « converti en mosquée, et toute la religion romaine destruite et « désolée par les invasions circasses et turquesques » (1). Au mémoire de l'évêque d'Acqs Charles IX répondit par une lettre qui porte la date terrible du 24 août 1572, et dont le début est particulièrement intéressant : « J'ai bien pesé, dit le « Roi, ce que vous m'écrivez par vostre longue lettre du xxve « d'avril, de quelle importance est l'intelligence que mes pré- « décesseurs de temps immémorial ont eue en ce pays de « Levant, et comme ceux qui en apparence monstrent l'avoir

(1) Le mémoire de l'évêque d'Acqs est rapporté par Charrière, t. III, p. 253, note.

« en si grande horreur, taschent néanmoins sous main, et par « tous moyens et inventions à eux possible d'y mettre le pied, « non pas à la bonne fin et intention que j'ay au bien uni- « versel de la chrestienté, mais pour servir à leur ambition « particulière, pour laquelle rembarrer, et continuer à ladite « chrestienté le bien et utilité qu'elle en a reçu, je veux « embrasser et poursuivre l'exemple de mesdits prédéces- « seurs » (1). Henri III succède à Charles IX en 1574 ; en 1579 il nomme M. de Germiny ambassadeur à Constantinople, en lui recommandant expressément « de veiller aux intérêts « du Pape et à ceux des religieux de la Terre-Sainte de Jéru- « salem » (2). Les instructions que le même Henri III donne quelques années plus tard, en 1585, à M. de Lancosme, successeur de M. de Germiny à l'ambassade de Constantinople, sont encore plus explicites. « Les religieux du mont de Sinay, « est-il dit dans ces instructions, et autres espars en ces « quartiers-là, doivent estre en toute vénération et mémoire « singulière à tous gens de bien. Or sont-ils journellement « angariez et mal-traictez selon les humeurs des sangears et « cadis des provinces, et mesme leur ont esté fait plusieurs « ruines, degasts et opprobres en leurs monastères, maisons « et personnes, selon les mémoires qu'ils en baillent, et qui « plus particulièrement pourront estre présentez sur les lieux « audit sieur de Lancosme. Et d'autant que cette protection « est très recommandée à Sa Majesté, ledit sieur de Lancosme « en aura tel soing qu'il convient, et employera le nom de « Sa Majesté envers Sa Hautesse et ses ministres quand besoing « sera, sans attendre pour ce autre nouvel ordre et comman- « dement d'icelle » (3). M. de Lancosme exécuta fidèlement ces instructions, car, le 20 janvier 1588, il écrivait au Roi :

(1) La lettre de Charles IX est rapportée par Charrière, t. III, p. 303, note.

(2) Charrière, t. III, p. 820 et 823, note.

(3) Ce passage des instructions royales, tiré des archives du ministère des affaires étrangères, est rapporté par Francis Rey, *op. cit.*, p. 311.

« Je vois toujours l'humeur et la volonté de ces ministres si « bien disposée en tout ce que je les recherche pour le ser- « vice de V. M., qu'elle ne se peult désirer meilleure. Ces « jours passez, les religieux Cappuchins qui sont icy m'avaient « recherché d'obtenir, s'il estait possible, ung commandement « général affin que tous ceulx de leur ordre peussent seure- « ment et librement aller et venir en tout cet empire, sans « aucun desplaisir ou empeschement. Lequel j'ay obtenu en « faveur du nom et service de V. M., encore que le premier « vizir m'ayt faict dire que c'estait chose qui n'avait jamais « été accordée à aucune religion franque. Ces pères Cappu- « chins, qui, pour quelques considérations, s'en retournent « maintenant à Rome, et qui toutefois promettent de retourner « mieulx accompaignés, s'en sont réjouis comme d'une seureté « très favorable et extraordinaire. Ils l'emportent avec eulx ; « j'en retiens une copie pour les en servir aux occasions et « besoings » (1).

A la politique traditionnelle des rois de France, les Bourbons, et Louis XIV en particulier, donnèrent une nouvelle et vigoureuse impulsion. Nombreux sont les faits qui attestent cette vérité. En 1595, Henri IV écrit officiellement au sultan Mehemet III pour lui demander d'autoriser la réouverture de l'église Saint-François de Galata, fermée depuis quelque temps, et le Sultan s'empresse d'accéder à cette demande (2). En 1599, l'ambassadeur du Roi, M. de Brèves, fait révoquer un commandement du Sultan qui prescrivait de convertir en mosquée l'église du Saint-Sépulcre et de mettre aux fers les Pères de Terre-Sainte (3). En 1604, le même M. de Brèves obtient du Grand-Seigneur un hatti-shérif qui, *en considération de l'Empereur de France*, confirme et étend les privi-

(1) Charrière, *op. cit.*, t. IV, p. 640, note.

(2) La lettre d'Henri IV est rapportée par de Testa, *Recueil des traités de la Porte Ottomane avec les puissances étrangères*, tome III, p. 328.

(3) De Brèves, *Relation de ses voyages en Hierusalem*, p. 222.

lèges précédemment accordés aux religieux. Voici ce document, où le droit de protection de la France est catégoriquement affirmé : « Et parce que iceux religieux ne se mêlent « aucunement des affaires du monde, nous voulons et com- « mandons que toutes fois et quantes qu'il apparaîtra un « baile ou consul de la part dudit Empereur de France, et « qu'il ait quelque ordre de notre heureuse Porte, qu'il y soit « reçu avec les mêmes honneurs et privilèges que ceux que « ledit Empereur tient par les autres lieux de notre Empire, « pour avoir le soin de répondre pour lesdits religieux, leur « procurer tout repos et sûreté, sans que delà en avant l'on « les puisse appeler en jugement, afin qu'ils aient plus de « moyens de vaquer à ce qui est de leur profession. Nous « voulons aussi que si un des religieux commet quelque « faute, le chef de son ordre le puisse châtier ou renvoyer « en sa patrie, sans qu'aucun de nos officiers se puisse op- « poser. Commandons très expressément par cette notre haute « et impériale marque que, pour l'avenir, tous les religieux « pèlerins qui sous le nom et la protection de l'Empereur « de France, viendront visiter les Saints Lieux de Jérusalem, « ceux qui y séjourneront et les desserviront, y puissent « séjourner et s'en retourner librement et sûrement, défen- « dant sous peine de châtiment qu'aucun entreprenne contre « lesdits religieux, et ce tant et aussi pour longtemps que « ledit Empereur de France aura amitié avec notre heureuse « Porte » (1). L'octroi de ce firman aux religieux latins fait le plus grand honneur à l'habileté et aux talents diplomatiques de M. de Brèves : les services que cet ambassadeur rendit à la cause de l'Eglise en Orient furent d'ailleurs jugés si éclatants par tous les catholiques établis dans l'Empire ottoman, laïcs et religieux, qu'il se vit décerner par la communauté latine de Péra le titre de « protecteur particulier

(1) Hatti-shérif rapporté par DE TESTA, *op. cit.*, t. III, p. 311 et 315.

« et défenseur de toutes les églises et monastères, protecteur « général des chrétiens de l'Empire ottoman » (1), et par les autorités religieuses une attestation d'honneur que signèrent ensemble le vicaire général de la congrégation des Pères de Terre-Sainte, le vicaire patriarcal de Constantinople et le commissaire provincial (2). De retour en France, son ambassade terminée, M. de Brèves ne perdit pas de vue les intérêts qu'il avait si heureusement défendus pendant sa mission ; son premier acte fut d'adresser à Louis XIII, qui venait de succéder à Henri IV, un long mémoire où sont exposées, à la fois très exactement et très curieusement, les raisons qui doivent engager le nouveau roi à continuer en Orient la politique religieuse de ses prédécesseurs (3). Deux passages de ce mémoire sont particulièrement intéressants pour nous. L'un est relatif à la protection spéciale des Lieux-Saints : « Quel avantage au nom français, quelle gloire au roi de « France Très-Chrétien, d'être *seul* protecteur du Saint Lieu « où le Sauveur du monde a voulu naître et mourir ! Quel « contentement de voir dans la sainte Jérusalem le superbe « temple que Sainte Hélène y fit bâtir, dans lequel le Saint-« Sépulcre et le Mont Calvaire sont enclos, et qu'il soit servi « de trente ou quarante Cordeliers choisis de toutes les na-« tions, lesquels prient Dieu continuellement pour notre roi, « *leur seul conservateur*, sous la protection duquel ils ont « pouvoir d'habiter en Jérusalem, y faire librement le service « divin et recevoir les pélerins de toutes les nations, lesquels « visitent les Saints-Lieux avec toute sûreté, non sans ressen-

(1) BELIN, *Des Capitulations et des traités de la France en Orient*, p. 175.

(2) Cette attestation est du 22 décembre 1604.

(3) Ce mémoire a été publié par M. de Brèves à la suite de la relation de ses voyages ; il est intitulé : *Discours sur l'alliance qu'a Votre Majesté avec le Grand-Seigneur, de l'utilité qu'elle apporte à la religion, au bien de vostre Etat et celuy de vos sujets pour ce qui est du commerce, et à une infinité de chrétiens qui trouvent sécurité sous vostre bannière et protection de vos ambassadeurs qui résident à leur Porte, faict par le sieur de Brèves,*

« timent de la faveur qu'ils reçoivent de Sa Majesté qui leur « procure cet avantage ! » L'autre concerne la protection générale des chrétiens de l'Empire ottoman : « Pour donner « quelque chose à notre amitié, le Grand Seigneur permet « qu'il y ait six ou sept monastères dans la ville et faubourg « de Constantinople, ... sans mettre en considération un « nombre infini de chrétiens grecs et arméniens, lesquels, lors- « qu'ils se sentent oppressés, ne cherchent autre protection que « le nom puissant de nos rois, qui les met à couvert par le « ministère de ses ambassadeurs. En effet, tout l'Etat du Turc « est rempli de chrétiens. Même dans les îles de l'Archipel, il y « a cinq ou six évêchés établis, lesquels tous subsistent par le « seul nom français et se maintiennent avec cette protection ; « l'Egypte est aussi pleine d'un grand nombre de chétiens, ap- « pelés coptes ».

Aussi bien Louis XIII n'avait nul besoin de ces encouragements, et les instructions qu'il donna aux ambassadeurs qui successivement le représentèrent auprès du Divan impérial, ne laissent aucun doute sur sa ferme intention de maintenir intacts les droits de la France en Orient. Ces instructions, d'ailleurs, furent fidèlement exécutées, et aux succès déjà remportés par la diplomatie française vinrent s'ajouter de nouveaux succès, atténués, il est vrai, vers la fin du règne de Louis XIII, par quelques échecs. Deux questions principalement sollicitèrent l'attention du Roi et motivèrent l'énergique intervention de ses ambassadeurs : celle de l'établissement des Jésuites et celle de la possession des Lieux-Saints. Les Jésuites s'étaient établis à Constantinople une première fois en 1583 ; mais cet établissement avait été éphémère, la peste ayant décimé les missionnaires envoyés par la Compagnie de Jésus. Ils revinrent vingt-cinq années plus tard, et, grâce aux bons offices de l'ambassadeur de France, ils obtinrent la cession de l'église Saint-Benoît de Galata. A peine établis, ils furent en butte aux intrigues du baile de

Venise. Celui-ci les représenta au Divan impérial comme des espions du roi d'Espagne et les accusa de vouloir, en ramenant les Grecs orthodoxes à l'Eglise romaine, soustraire à la domination de la Porte la plus grande partie de ses sujets chrétiens ; il sut gagner à sa cause l'ambassadeur d'Angleterre, et les efforts réunis des deux ambassadeurs arrachèrent au Sultan un commandement qui fermait l'église Saint-Benoît et chassait les Jésuites de l'Empire. L'intervention de l'ambassadeur de France les sauva : le commandement qui chassait les Jésuites fut rapporté, et l'église Saint-Benoît leur fut rendue (1). La question de la possession des Lieux-Saints était bien autrement grave et bien autrement difficile à résoudre. Il s'agissait, en effet, de régler à l'avantage des Latins le conflit perpétuellement pendant entre les religieux latins, d'une part, et, d'autre part, les Grecs et les Arméniens orthodoxes, les uns et les autres prétendant à la possession exclusive des Lieux-Saints et appuyant leurs prétentions sur des firmans impériaux. Aux ambassadeurs de France incombait la lourde tâche de requérir et d'assurer l'exécution des firmans obtenus par les Latins, et, au besoin, de leur en faire obtenir de nouveaux, plus explicites et plus étendus. Les ordres du Roi étaient formels. Le 10 mai 1624, Louis XIII écrivait à M. de Césy, son ambassadeur à Constantinople : « Je ne puys vous céler que je recepvray à beaucoup de con- « tentement d'estre veu protecteur des Saints-Lieux, à quoi « je veux que vous apportiez tels soings que toute la chres- « tienté le recognoisse » (2). Et, quinze années plus tard, le 14 avril 1639, il donnait à M. de la Haye-Vantelec, partant pour Constantinople, les instructions suivantes, motivées par une usurpation dont les Grecs venaient de se rendre coupables à Bethléem, au préjudice des Latins : « La plus im-

(1) Lettres de M. de Césy, ambassadeur, au roi ; février et juillet 1628 ; *Archives du ministère des affaires étrangères*, t. III, p. 555, 562 et 699.

(2) *Archives du ministère des affaires étrangères*, t. III, p. 93.

« portante affaire qu'il y ait maintenant à traiter et accom-
« moder par delà est une injustice que les Turcs ont faite
« aux religieux latins que l'on appelle Francs, leur ostant les
« clefs des Lieux Saints de Bethléem et les donnant aux Grecs
« qui, avec des écritures fausses, ont trouvé moyen de se
« faire mettre en possession des dicts lieux. Il est nécessaire
« d'agir promptement pour faire remettre lesdictes clefs ès
« mains des religieux francs par lesquels ledict ambassadeur
« se fera informer plus amplement de tout ce qui pourra
« servir à cet effect » (1). Ces ordres, d'ailleurs, étaient plus faciles à donner qu'à exécuter. A la vérité, grâce à l'intervention des ambassadeurs de France, les religieux latins obtinrent presque chaque année, pendant le règne de Louis XIII, et notamment en 1620, 1621, 1625, 1627, 1630, 1632, 1633, 1635, des firmans du Sultan qui les reconnaissaient exclusifs possesseurs des Lieux-Saints. L'un de ces firmans même — celui de 1621 — était si favorable aux Latins que Louis XIII considéra l'octroi de ce firman comme une grande victoire diplomatique et qu'il jugea opportun de désigner un envoyé spécial pour le porter solennellement à Jérusalem (2). Mais ces firmans duraient — et leur nombre en est la preuve — ce que duraient les bonnes dispositions des ministres de la Porte ou l'influence personnelle de l'ambassadeur. Les Grecs et les Arméniens, les Grecs surtout, savaient exploiter les moindres événements — une brouille survenue entre le grand-vizir et l'ambassadeur de France, la vacance de l'ambassade, la nomination d'un nouveau grand-vizir, — ils savaient aussi tirer parti de l'influence toujours grande des drogmans de la Porte, dont la plupart étaient de religion grecque, pour

(1) Avenel, *Lettres, instructions diplomatiques et papiers d'Etat du cardinal de Richelieu*, t. VI, p. 322.

(2) Cet envoyé spécial était M. Deshayes de Courmenin, qui nous a laissé une relation de son voyage sous ce titre : *Voyage du Levant fait par le commandement du Roi, en 1621*.

arracher au Divan impérial des firmans qui contredisaient et par conséquent annihilaient les privilèges précédemment concédés aux religieux latins. Quelquefois même, ils se passaient de firmans ; profitant de l'éloignement du Divan et de la difficulté des communications entre la Palestine et Constantinople, ils circonvenaient le gouverneur de Jérusalem, et celui-ci n'était pas assez incorruptible pour ne pas fermer les yeux sur leurs usurpations. L'incident de Bethléem, qui préoccupait si fort Louis XIII, n'a pas d'autre origine.

Cet incident n'était pas encore réglé lorsque Louis XIV prit en mains la direction de la politique française dans le Levant. Nous avons exposé plus haut cette politique (1) ; nous savons quels en furent les caractères et les tendances ; nous savons aussi quels en furent et le but immédiat et direct : la reconnaissance officielle par la Porte du protectorat catholique de la France, et le but éloigné, mais en un certain sens primordial : la conquête morale de l'Empire ottoman au profit de la France, grâce à la diffusion de la religion catholique romaine, diffusion rendue possible par la conversion prudente des schismatiques et par l'accroissement méthodique des missions catholiques, des missions catholiques françaises en particulier. L'exécution de ce vaste programme devait fatalement donner une extension nouvelle au protectorat français ; elle devait aussi transformer son caractère. Ce protectorat cessait d'être une arme de défense religieuse pour devenir l'instrument d'une politique ; il cessait d'être un but par lui-même pour devenir un moyen, et ce moyen devait être d'autant plus efficace, d'autant plus fécond en résultats, qu'il serait plus fréquemment et plus généralement employé. Aussi voyons-nous, pendant plus d'un demi-siècle, aussi longtemps que Louis XIV reste le maître et l'inspirateur conscient de la politique française en Orient, l'action de la France se multiplier dans

(1) Tome I (2e édition), Introduction, p. 17 et suiv.

l'Empire ottoman. Les documents diplomatiques de l'époque nous la montrent s'exerçant tout à la fois et presque simultanément en faveur des Maronites et des Mirdites, en faveur des évêques latins des îles de l'Archipel, en faveur du pavillon de Jérusalem, en faveur des Jésuites à Constantinople, des Pères de Terre Sainte en Palestine, des Capucins à Chypre, à Alep, en Mésopotamie, à Smyrne, en Grèce, en Syrie et en Egypte. C'est aux Lieux-Saints qu'elle est surtout nécessaire, car il importe de réprimer les continuelles usurpations des schismatiques. Pour les réprimer et, une fois réprimées, pour empêcher qu'elles ne se renouvellent, Louis XIV a combiné un plan d'action, qui a pour bases principales l'insertion dans les Capitulations des firmans qui concédaient aux religieux latins la possession des Lieux-Saints, cette insertion devant communiquer aux firmans le caractère contractuel qui leur manquait, et la nomination d'un consul français à Jérusalem. Dans les instructions qu'il donne en 1670 à son ambassadeur, M. de Nointel, partant pour Constantinople avec la mission de négocier le renouvellement des Capitulations, le Roi insiste très particulièrement sur le premier point ; et, conformément à ces instructions, l'ambassadeur adresse au grand-vizir un mémoire détaillé de ses prétentions (1), où il demande : « *Art. 3*, que les religieux français et autres desservant « l'église du Saint-Sépulcre et autres Saints-Lieux soient « conservés dans la possession desdits Saints-Lieux, qu'ils « gardent depuis tant de siècles sous la protection de l'Empe- « reur de France ; — *Art. 4*, que les lieux usurpés par les « Grecs, et particulièrement la Grotte où est né Jésus-Christ « et le Mont du Calvaire, ensemble toutes les appartenances, « leur soient rendues ». Après beaucoup de tergiversations, le grand-vizir finit par faire droit aux réclamations de l'ambassadeur ; malheureusement, l'article de la Capitulation nou-

(1) Voir tome I (2e édition), Introduction, p. 60.

velle de 1673 où l'on eut la prétention de résumer les firmans, fut, consciemment ou inconsciemment, rédigé en termes si confus que les religieux latins s'en prévalurent sans succès pour obtenir la restitution des clefs des Lieux-Saints de Bethléem. L'incident de Bethléem ne fut réglé que dix-sept années plus tard, en 1690, grâce à l'habileté de M. de Chasteauneuf, qui venait d'être nommé à l'ambassade de France à Constantinople et qui, pour proposer à la Porte un règlement avantageux aux Latins, sut profiter d'une circonstance politique favorable. Voici en quels termes, dans sa lettre du 27 avril 1690, M. de Chasteauneuf annonçait au Roi l'heureux résultat de son intervention : « La raison qui a prévalu, c'est « la refflection que je fis faire au Vizir dans mon audience « que, puisque ces lieux appartenaient au Grand-Seigneur, « qu'il en avait gratifié dans des temps les Latins, et dans « d'autres les pères Grecs, il ne pouvait les refuser à la prière « de Votre Majesté aux religieux de sa communion » (1). — La nomination d'un consul français à Jérusalem ne souleva pas moins de difficultés, mais il est curieux de constater que ces difficultés ne furent pas suscitées par la Porte. L'opposition vint de la République de Venise, et surtout, de ceux-là mêmes que le consul de France aurait reçu la mission de défendre, les Pères de Terre-Sainte de Jérusalem. La République de Venise voyait dans la nomination d'un consul français une atteinte à son prestige, qu'elle n'espérait pas conjurer par la nomination d'un consul vénitien, à cause du droit de préséance que les Capitulations reconnaissaient au consul de France. Quant aux Pères de Terre-Sainte, ils redoutaient une immixtion laïque dans les affaires de leur communauté ; ils craignaient aussi une trop étroite surveillance, et, comme la plupart étaient Italiens ou Espagnols, l'idée seule d'une dépendance, même apparente, à l'égard d'un consul de France, blessait leur amour-propre ;

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. XXII, f° 252, rapporté par F. Rey, *op. cit.*, p. 322.

en un mot, ils voulaient avoir tous les profits de la protection française sans en avoir les charges. Cette double opposition (1) avait entraîné l'échec d'une première tentative faite par Louis XIII ; un consul par lui nommé à Jérusalem en 1624 ne put se maintenir plus de trois mois à son poste (2). Louis XIV reprit le projet : son énergie et sa persévérance triomphèrent des intrigues qui avaient découragé Louis XIII. Une première fois, en 1700, il nomme un consul à Jérusalem, mais cet essai reste infructueux ; à peine installé, l'envoyé du Roi est forcé de quitter la ville. En 1713, il nomme un nouveau consul, qui, cette fois, sait se maintenir à son poste : le consulat français de Jérusalem était établi.

La politique de Louis XIV avait définitivement fondé le protectorat français ; en le faisant sanctionner par la Porte dans les Capitulations, elle l'avait en quelque sorte imposé aux puissances occidentales et à la papauté elle-même, qui, jusque-là, en avaient largement profité sans vouloir officiellement le reconnaître. Ce protectorat resta, pendant toute la durée de l'ancien régime, ce que Louis XIV l'avait fait. Les ambassadeurs de Louis XV et de Louis XVI, suivant l'exemple de ceux de Louis XIV, mirent au service des religieux et des institutions catholiques en Orient leur influence personnelle auprès du Divan impérial et le prestige du nom français. Il serait trop long de rapporter ici tous les faits qui témoignent de la vérité de cette affirmation ; nous nous bornerons à citer les principaux. En 1717, M. de Bonnac fait reconnaître aux Latins le droit de réparer la voûte du Saint-Sépulcre ; un peu

(1) Les lettres des ambassadeurs sont pleines de curieux détails sur les agissements de la République de Venise et des Pères de Terre-Sainte, notamment la lettre de M. de Césy au Roi du 4 août 1624, et les lettres de M. de Châteauneuf au Roi du 28 novembre 1690, du 19 décembre 1690 et du 11 juillet 1691. Voir aussi, pour plus de détails, F. Rey, *op. cit.*, p. 325 et s., 340 et s.

(2) Ce consul se nommait Lempereur ; il fut enlevé par ordre du pacha de Damas. Il a raconté lui-même sa mésaventure dans une lettre au Roi, du 20 novembre 1624.

plus tard, il obtient la révocation d'un ordre d'expulsion prononcé quelques mois auparavant contre les religieux établis en Syrie (1). En 1725, M. d'Andrezel intervient à temps pour empêcher une nouvelle expulsion qui menaçait ces mêmes religieux. En 1731, sur la demande du marquis de Villeneuve, la Porte autorise les Capucins, les Dominicains et les Jésuites à reconstruire leurs couvents de Galata, qui viennent d'être incendiés ; elle leur concède même la faculté de les agrandir. Et cette concession est une faveur si inusitée que M. de Villeneuve juge à propos d'adresser au Roi un rapport spécial pour la lui annoncer : « Il était difficile, écrit-il le 18 octobre 1731, « de faire autoriser ces changements, l'usage des Turcs dans « ces occasions étant de ne donner d'autre permission que « celle de rétablir les choses précisément comme elles étaient, « ce qu'ils n'accordent pas même sans difficulté. Le vizir a « franchi tous les obstacles dès que je lui ai représenté combien V. M. avait à cœur l'état des missionnaires, et j'en ai « obtenu un commandement conforme au devis que chacun « de ces ordres religieux avait fait faire, sans attention aux « différences qu'il pouvait y avoir entre les nouvelles maisons « qu'on doit construire et celles qui existaient avant l'incendie » (2). En 1739, le même ambassadeur, après avoir négocié la paix entre le Saint-Empire et la Turquie et obtenu la rétrocession de Belgrade aux Turcs, stipule de la Porte l'engagement qu'elle n'inquiétera ni ne dépossédera de leur église les religieux latins qui se trouvent dans la ville de Belgrade, et la Porte prend cet engagement « à l'expresse considération « de l'Empereur de France » (3). L'année suivante, le renouvellement des Capitulations fournit au marquis de Villeneuve

(1) De Bonnac, *Mémoire historique sur l'ambassade de France à Constantinople*, p. 150 et 180.

(2) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. III, p. 312.

(3) Voir sur ce point : Vandal, *Une ambassade française en Orient sous Louis XV*, p. 391.

l'occasion de rendre de nouveaux services à la cause de l'Eglise romaine : tous les privilèges antérieurement concédés aux religieux latins sont expressément confirmés par la Capitulation de 1740 ; quelques-uns mêmes sont étendus. En 1757, un conflit étant survenu à Jérusalem entre Grecs et Latins, M. de Vergennes intervient pour l'apaiser, et il est assez habile pour se faire délivrer par la Porte un firman qui donne gain de cause aux Latins (1). En 1773, le comte de Saint-Priest défend les Jésuites contre la Porte et contre le pape lui-même ; grâce à l'ambassadeur de France, l'ordre de dissolution de la compagnie de Jésus n'est pas exécuté en Orient (2). Quelques années plus tard, tout à la fin de sa mission qui dure jusqu'en 1784, le même ambassadeur défend victorieusement auprès du Divan impérial la cause de la communauté arménienne catholique en butte aux attaques du patriarche arménien orthodoxe ; il obtient même la révocation de ce patriarche.

Nous n'aurions qu'une idée imparfaite de ce que fut le protectorat français des intérêts catholiques pendant les cinquante ou soixante années qui précédèrent la chute de l'ancien régime, si, après avoir étudié les multiples manifestations de ce protectorat dans les rapports de la puissance protectrice avec la puissance ottomane, nous n'essayions de rechercher quels principes ou quelles tendances présidèrent aux relations de la puissance protectrice avec ses protégés. Il y a là deux faces d'une même question qu'il n'est pas inutile de mettre en lumière, pour la solution future des divers problèmes que pose, à l'heure actuelle, le protectorat français des intérêts catholiques. Nous venons de voir que le projet d'établissement d'un consulat français à Jérusalem avait suscité la violente opposition des religieux latins établis en Palestine. Cette opposition n'est pas un fait isolé ou accidentel ; elle est la manifestation

(1) V. de Testa, *op. cit.*, t. III, p. 241 et suiv.

(2) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. XVII, p. 153.

d'un état d'esprit qui n'est pas particulier aux religieux de Jérusalem, qui s'est répandu hors des limites de la Ville Sainte et de la Palestine elle-même, et qui, sous l'influence de la Congrégation de la Propagande, a pénétré jusqu'à la Cour de Rome. Cet état d'esprit, le marquis de Villeneuve, en 1731, le caractérisait d'un mot, en disant que les religieux voulaient être servis et non dirigés (1). Il ne faudrait pas croire, en effet, que ceux-ci fussent des adversaires résolus du protectorat français; ils le considéraient, tout au contraire, comme une impérieuse nécessité, sachant très bien que, pour les défendre, la constante intervention d'une puissance étrangère s'imposait et que, seule, l'action de la France pouvait avoir quelque efficacité. Mais, à leurs yeux, le protectorat des intérêts catholiques n'était qu'un instrument de défense religieuse, que le roi de France devait mettre au service de l'Eglise, sans aucune préoccupation d'intérêt personnel, et dont il appartenait à l'Eglise seule de provoquer la mise en mouvement et de régler le maniement. Non seulement ils n'acceptaient pas le contrôle des agents de la France, mais encore ils évitaient de prendre leurs avis. « Ils semblent, écrivait le marquis de « Villeneuve, estre dans l'opinion que l'ambassadeur du Roy « à la Porte ne doit point avoir part à la conduite de leurs « affaires : aussi n'ont-ils recours à luy que lorsqu'ils ont « receu quelques mauvais traitements des Turcs ou des schismatiques ». Comment cet état d'esprit des religieux catholiques établis en Orient a-t-il pu se produire et se développer? Il n'est peut-être pas très difficile de l'expliquer. La cause première qui lui a donné naissance, c'est la politique de Louis XIV et la prétention par lui avouée, en tout cas assez peu cachée pour être aisément découverte, de faire servir le protectorat des intérêts catholiques au développement de l'influence française dans l'Empire ottoman. Le succès même de

(1) Mémoire concernant les missions du Levant, adressé par M. de Villeneuve au comte de Maurepas en 1730 et destiné à la Cour de Rome.

cette politique exaspéra tous ceux que leur nationalité ne destinait pas à en bénéficier, c'est-à-dire toutes les congrégations qui ne se recrutaient pas en France ou qui, bien que recrutant en France une partie de leurs membres, étaient soumises à la direction de supérieurs n'appartenant pas à la nationalité française et résidant ailleurs qu'en France. Elles étaient nombreuses dans l'Empire ottoman, et, parmi elles, se trouvait la plus importante de toutes, celle à qui, depuis le XIII[e] siècle, était confiée la garde des Lieux-Saints, la congrégation des Pères Franciscains de Terre-Sainte. Toutes ces congrégations avaient largement profité du protectorat français; mais, le jour où les rois de France voulurent faire de ce protectorat un instrument de domination politique, elles s'en défièrent, et le dépit, la jalousie, l'amour-propre national blessé et, aussi, la crainte de se voir supplantées dans les postes qu'elles occupaient par des congrégations exclusivement françaises, créèrent chez les congrégations étrangères l'état d'esprit dont nous avons parlé. Cet état d'esprit eut pour résultat de rendre singulièrement difficile en maintes circonstances l'exercice du protectorat français. Dédaignant de prendre les avis des représentants de la France, les religieux latins s'engageaient imprudemment et intempestivement dans des entreprises dangereuses pour leur repos et pour la cause qu'ils avaient à cœur de défendre : tantôt, par exemple, comme en 1723, ils s'ingéraient sans aucun droit dans la nomination d'un patriarche grec schismatique, tantôt, comme en 1725, ils essayaient de ramener au rite latin les catholiques des rites orientaux, tantôt, comme en 1730, ils tentaient un suprême effort pour la conversion des schismatiques; et, lorsque leurs entreprises avaient abouti à l'inévitable échec, ils recouraient à l'ambassadeur de France et le mettaient en demeure d'arrêter les représailles dont la Porte les menaçait, ou de faire révoquer les mesures de rigueur qu'elle avait déjà prises. Par la faute même des religieux, l'ambassadeur de France était en mau-

vaise posture pour agir efficacement; il intervenait cependant, mais il ne faut pas s'étonner si son intervention n'était pas toujours couronnée de succès. Pour ramener les religieux à une plus saine appréciation des nécessités de la situation, on employa divers moyens. On essaya des conseils de prudence : « Il faut, écrivait en 1731 le ministre des affaires étrangères « au marquis de Villeneuve, en considération du bien de la « religion dont les missionnaires devraient au moins autant « que nous faire leur principal objet et avec lequel se trouve « leur intérêt, ne vous point rebuter de leur escrire et de « leur faire les plus fortes remontrances, pour les engager à « éviter de donner à la Porte des sujets de plainte contre « eux ». On usa des procédés d'intimidation : on menaça les missions d'une interprétation restrictive des Capitulations qui aurait pour effet de limiter la protection aux religieux des Lieux-Saints et, dans chaque localité, au curé de la nation française et au chapelain du consul : « Il s'ensuivra, disait « le Roi, que tous ceux qui auront d'autres destinations et qui « se trouveront dans des lieux où il n'y a point de consuls, « seront abandonnés ». On tenta aussi d'en référer à la Cour de Rome : on donna des ordres à l'ambassadeur près du Saint-Siège pour qu'il fît des remontrances à la Congrégation de la Propagande. Les remontrances furent faites, et les membres de la Congrégation répondirent que « par maxime de « gouvernement, ils voulaient être appuiez et servis en toute « occasion, mais non dirigez, et qu'ils aimaient mieux faire « quelquefois des fautes que de partager avec les ministres « des puissances séculières, dont ils ont le plus besoin, la « conduite de leurs affaires, qu'au surplus, sans vouloir se « départir de leur maxime, ils comptaient qu'ils ne seraient « jamais abandonnez d'un prince aussi pieux que Sa Ma- « jesté » (1). Enfin, on essaya d'un dernier moyen, celui de

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. LXXXIII, p. 398.

la contrainte légale, et ce fut le roi Louis XVI qui prit ce parti radical. Une série d'articles insérés dans l'Ordonnance du 3 mars 1781 détermine les droits et les devoirs des religieux placés sous la protection de la France. La liste des devoirs est la plus longue. Les religieux placés sous la protection de la France — les religieux n'appartenant pas à la nationalité française aussi bien que les religieux français — sont tenus « de se « conduire avec décence (1) et d'obéir à leurs supérieurs » (2) ; il leur est défendu « de s'immiscer dans les affaires de la na- « tion française, des particuliers et des gens du pays, d'avoir « des liaisons suspectes, de causer du scandale et de troubler « le bon ordre » (3) ; il leur est enjoint de ne pas marier des Français avant de s'être assurés auprès de l'ambassadeur, des consuls ou vice-consuls, que ces Français ont obtenu la permission du secrétaire d'Etat de la marine (4). En outre, il est interdit aux religieux de nationalité française de faire des acquisitions nouvelles sans une permission expresse du Roi (5). Et il ne faut pas croire que ces injonctions et défenses soient simplement comminatoires ; le religieux qui les enfreint est passible d'une pénalité sévère : le renvoi en chrétienté (6). C'est l'ambassadeur ou le consul qui prononcent le renvoi, et ils ne doivent compte des motifs de leur décision qu'au ministre de la marine (7). Ajoutons que le séjour des Echelles est désormais interdit à tout religieux contre lequel a été prononcée la pénalité du renvoi ; et, pour que cette interdiction ne reste pas lettre morte, il est enjoint au ministre de la marine d'envoyer à l'ambassadeur, aux consuls et aux vice-consuls de

(1) Art. 135.
(2) Art. 139.
(3) Art. 135.
(4) Art. 136.
(5) Art. 140.
(6) Art. 135 et 137.
(7) Art. 137.

toutes les Echelles le signalement des religieux renvoyés, « pour que l'ambassadeur et lesdits consuls et vice-consuls « aient à les faire embarquer sur-le-champ, s'ils paraissaient « dans leur Echelle » (1). La contrainte légale, ainsi organisée par l'Ordonnance de 1781, était-elle de nature à porter des fruits durables ? L'expérience seule aurait pu le dire ; mais l'expérience manque, les événements qui ont suivi de près la promulgation de l'Ordonnance l'ayant empêchée de se former.

Nous arrivons à la Révolution française. Que devient le protectorat français des intérêts catholiques pendant la période révolutionnaire ? Disparut-il, emporté par la tourmente ? Et, s'il disparut, la protection religieuse fut-elle recueillie par d'autres ? Il est assez difficile de faire à ces questions une réponse précise et catégorique, les renseignements que nous donnent les documents de l'époque étant très contradictoires. Dans ces documents nous voyons, en effet, que, en 1792, le Gouvernement révolutionnaire adresse au citoyen Descorches, envoyé extraordinaire de la République à Constantinople, les instructions les plus formelles et les plus précises pour qu'il continue, en matière religieuse, la politique traditionnelle de la monarchie. « A l'égard, est-il dit dans ces instructions, des prérogatives « attachées aux fonctions d'ambassadeur de France relativement à la religion et à la qualité de protecteur du culte « chrétien dont nos ambassadeurs ont toujours été investis, « le citoyen Descorches, sans attacher trop d'importance à « ces prérogatives, n'en conservera pas moins tous les droits « qui lui sont attribués, ne fût-ce que pour entretenir la « considération dont les ministres de France ont joui jus« qu'icy. Au reste, l'envoyé extraordinaire trouvera dans les « Capitulations qui lui ont été remises les bases principales « qui doivent à cet égard régler la marche de sa con-

(1) Art. 138.

« duite » (1). Et les instructions données l'année suivante par le Comité de Salut public au citoyen Sémonville, nommé ambassadeur de la République auprès de la Porte, ne sont pas moins explicites. « Le citoyen Sémonville fera voir au Gou- « vernement ottoman que nos anciennes liaisons ne tenaient « pas à ce que la France eût une forme de gouvernement mo- « narchique plutôt que toute autre ; que ces liaisons étaient « fondées sur l'intérêt réciproque des deux nations. La forme « du gouvernement a changé, mais ses intérêts sont toujours « les mêmes ; sa position géographique, ses relations naturelles « par rapport à sa politique générale, à son commerce, à son « industrie, rien de tout cela n'a changé ; les rapports de « cette espèce, établis par la nature elle-même, sont au-dessus « des variations des gouvernements » (2). D'autre part, dans ces mêmes documents nous voyons que les décrets de la Convention relatifs à la constitution civile du clergé et à la dissolution des ordres monastiques sont appliqués, tout au moins reçoivent un commencement d'exécution dans les Echelles, que, notamment à Constantinople, la nation française, au commencement de l'année 1793, saisit les biens des Lazaristes, les fait inventorier et les place sous sequestre (3). Nous y voyons aussi qu'un comité se forme au sein de la Convention pour l'aliénation des établissements religieux du Levant et que, le 19 mai 1793, ce comité présente à la Convention un projet de décret autorisant et ordonnant la vente « de la « maison dépendante du domaine de la République située à « Alep, jadis occupée par les Jésuites, et maintenant par un « prêtre de la ci-devant congrégation de la Mission, de la « maison située à Antoura, en Syrie, occupée par les Laza-

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CLXXXIV, p. 151.

(2) Ce passage des instructions du Comité de Salut public est extrait d'un discours de M. Paul Deschanel à la Chambre des députés, séance du 29 février 1888.

(3) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CLXXXIV, p. 205 ; t. CLXXXV, p. 148.

« ristes, et de toutes les maisons qui peuvent appartenir à la « nation française au faubourg de Péra et dans les autres « villes, places et échelles du Levant, d'Egypte et de Bar- « barie » (1). Nous y voyons enfin que le pape conseille aux communautés latines de se placer sous la protection de l'Autriche (2), et que l'envoyé de la République, le citoyen Félix Hénin, regrette que « des prêtres fanatiques et réfractaires « soient venus en partie à bout de soustraire à la France les « maisons monacales et les églises dont ils avaient la direc- « tion » (3). Tous ces faits, attestés par des documents officiels, ne sauraient être révoqués en doute. Si on doit renoncer à les concilier, du moins peut-on tenter de les expliquer. Et l'explication ne sera peut-être pas très difficile, si l'on veut bien remarquer, d'une part, que jamais la politique intérieure et la politique étrangère d'un gouvernement ne sont à ce point indépendantes l'une de l'autre que les principes ou les passions qui règlent celle-là ne réagissent pas sur celle-ci, en dépit des intentions contraires de ceux qui ont la responsabilité du pouvoir, et, d'autre part, que les Français d'Orient ressemblaient trop aux Français de la métropole pour que les passions révolutionnaires n'eussent pas leur répercussion dans les colonies françaises des Echelles. Le Comité de Salut public avait beau adresser à ses agents à Constantinople des instructions pleines de mansuétude pour les religieux ; ces instructions n'étaient pas même comprises, ainsi que l'atteste la lettre précitée du citoyen Félix Hénin. Eussent-elles été comprises, d'ailleurs, que, très vraisemblablement, elles n'auraient pas pu être exécutées. C'est que, en effet, l'envoyé de la République n'était pas maître de son action. En arrivant à son poste, il retrouvait les discordes civiles qu'il avait laissées

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CLXXXIV, p. 379.

(2) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CLXXXIV, p. 199.

(3) Lettre du citoyen Félix Hénin au ministre des affaires étrangères, du 8 août 1793.

en France, il vivait dans la même atmosphère de fièvre révolutionnaire. Les colonies françaises de Constantinople et des principales Echelles avaient leurs jacobins, et ceux-ci, profitant des libertés accordées par les Capitulations, organisaient des clubs où journellement il était fait appel aux plus violentes passions, et surtout à la passion antireligieuse. Pour résister à un tel appel, il eût fallu à l'ambassadeur de la République une indépendance d'esprit que, étant jacobin lui-même, il ne pouvait pas avoir. Ainsi, par la force des événements beaucoup plus que par l'application raisonnée d'un système défini de politique religieuse, cessa d'être exercé par la France le protectorat des intérêts catholiques. Ce protectorat fut-il recueilli par d'autres ? Aucun fait précis ne le prouve ; en tout cas, l'histoire n'a conservé le souvenir d'aucun acte officiel d'intervention de l'empereur d'Autriche, du roi d'Espagne ou du roi des Deux-Siciles. Il y a mieux : deux documents historiques, judicieusement interprétés, permettent d'affirmer que la succession de la France resta vacante. Le premier est la proposition faite, en 1795, par le Prince de la Paix au Directoire, et que le Directoire déclina, de céder à l'Espagne la protection des Lieux-Saints : si la succession de la France avait été prise, cette proposition n'aurait pas été faite, et le Directoire n'aurait pas eu à la décliner. Le second est une pétition adressée par les Pères de Terre Sainte à Napoléon ; dans cette pétition, les Pères de Terre-Sainte font le dénombrement des sommes qu'ils ont été obligés de payer aux pachas pour avanies pendant la période de vingt années qui va de 1783 à 1804 et qui comprend par conséquent la période révolutionnaire, et ils démontrent que le total de ces sommes s'est élevé au chiffre énorme de 1,388,700 piastres, alors que, pendant la période des vingt années précédentes, le total des sommes dépensées pour avanies n'avait pas atteint 300,000 piastres (1).

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CCXVI, p. 346.

Ces chiffres sont éloquents, non seulement par eux-mêmes, mais encore par l'induction que nous pouvons et devons en tirer. Si, pendant les vingt années où se place la période révolutionnaire, les exigences des autorités ottomanes furent particulièrement grandes, c'est évidemment que les autorités ottomanes n'étaient pas retenues par la crainte d'une intervention étrangère ; et si les Pères de Terre-Sainte se résolurent à satisfaire à toutes ces exigences, c'est évidemment qu'ils savaient ne pouvoir compter que sur leurs propres forces, dont la seule efficace était, sans contredit, l'argent.

La tradition, brisée par la tourmente révolutionnaire, fut reprise par le Premier Consul. La paix avec la Turquie signée en 1802, et les Capitulations remises en vigueur par le traité de paix, le Premier Consul envoie le maréchal Brune à Constantinople, en lui confiant la mission de restaurer le protectorat français des intérêts catholiques. Et le premier acte du maréchal Brune fut de négocier et d'obtenir un firman de la Porte, qui restituait aux religieux latins un certain nombre de sanctuaires dont ils avaient été dépossédés pendant la Révolution (1). Deux ans plus tard, Talleyrand, devenu ministre de l'Empereur Napoléon, ordonnait au maréchal Brune de faire une enquête sur la situation matérielle des communautés catholiques dans le Levant et sur le préjudice qu'avait pu leur causer l'application des décrets de la Convention ; il lui annonçait en même temps que l'Empereur se proposait de leur attribuer de larges subventions, et il ajoutait : « Le titre de protecteur des établissements reli- « gieux dans le Levant, qui a toujours appartenu à l'ambassa- « deur de France, prendra plus de consistance à mesure que « l'influence des missions se rétablira, et cette influence ne « pourra que consolider la considération dont les Français « jouissent dans les différentes Echelles du Levant » (2). L'am-

(1) Pellissier, *Histoire de la diplomatie française dans le Levant de 1792 à 1813*, t. I, p. 95.

(2) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CCVIII, p. 173.

bassadeur répondit : « J'avais déjà regardé comme une de mes « obligations la protection des établissements religieux dans le « Levant. Les missions étrangères dispersées, affaiblies, deviendront particulièrement l'objet de mes soins et de ma sollicitude. Je ne négligerai rien de tout ce que je croirai utile au « bien de leur institution » (1).

La tradition reprise par le Premier Consul n'a plus été interrompue. Pendant toute la durée du XIX[e] siècle jusqu'à nos jours, les gouvernements qui se sont succédé en France, tant les gouvernements républicains que les gouvernements monarchiques, ont tenu à honneur de conserver intacte cette partie du patrimoine national, et l'histoire est là pour attester que les droits de la France ont été affirmés dans des circonstances particulièrement solennelles. En 1830, lorsque, par la proclamation de l'indépendance de la Grèce, une souveraineté chrétienne fut substituée à la souveraineté musulmane sur le territoire du nouvel Etat, le roi Charles X jugea conforme aux principes du droit public international de se dessaisir entre les mains du futur roi des Hellènes du protectorat des intérêts catholiques, que la France exerçait en Grèce comme dans toutes les provinces de l'Empire ottoman ; il stipula en même temps des garanties pour le libre exercice du culte catholique dans toute l'étendue du nouveau royaume. Un protocole, signé à Londres le 3 février 1830 par les représentants des puissances garantes de l'indépendance de la Grèce, donne acte au représentant de la France de ce dessaisissement et lui assure ces garanties. Voici ce protocole, qui, trente-huit ans plus tard, fut rappelé dans le traité signé par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie pour sanctionner l'union des îles Ioniennes au royaume de Grèce (2) : « Le plénipotentiaire français a représenté que depuis « plusieurs siècles la France est en possession d'exercer, en

(1) *Archives du Ministère des affaires étrangères*, t. CCVIII, p. 249.
(2) Traité du 14 novembre 1863, art. 3.

« faveur des catholiques soumis au Sultan, un patronage spécial, « que Sa Majesté Très-Chrétienne croit devoir déposer aujourd'hui entre les mains du futur souverain de la Grèce, quant « à ce qui concerne les provinces qui doivent composer le « nouvel Etat. Mais, en se dessaisissant de cette prérogative, « Sa Majesté Très-Chrétienne se doit à elle-même, et elle doit à « une population qui a vécu si longtemps sous la protection « de ses ancêtres, de demander que les catholiques de la terre « ferme et des îles trouvent dans l'organisation qui va être « donnée à la Grèce des garanties capables de suppléer à l'action que la France a exercée jusqu'à ce jour en leur faveur. « Les plénipotentiaires de Russie et de la Grande-Bretagne ont « apprécié la justice de cette demande, et il a été arrêté que la « religion catholique jouira dans le nouvel Etat du libre et public « exercice de son culte ; que ses propriétés lui seront garanties ; que les évêques seront maintenus dans l'intégrité de « leurs fonctions, droits et privilèges, dont ils ont joui sous le « patronage des rois de France, et qu'enfin, d'après le même « principe, les propriétés appartenant aux anciennes missions françaises ou établissements français seront reconnues « et respectées ». Quoique indirecte, l'affirmation des droits de la France que contient ce protocole, n'est pas moins probante. Voici, d'ailleurs, des faits positifs. En 1854, Napoléon III prend les armes pour la défense des Lieux-Saints ; c'est une étincelle partie de Bethléem qui allume la guerre de Crimée. En 1871, après la guerre franco-allemande, l'Autriche demande à la France de partager avec elle la protection des Lieux-Saints ; mais, malgré les revers de l'année terrible, le Gouvernement français, justement soucieux du maintien des traditions nationales, décline cette proposition. En 1878, la question du protectorat des intérêts catholiques est officiellement posée devant le Congrès de Berlin ; nous verrons plus loin que cette question reçoit une solution conforme aux prétentions de la France. Depuis vingt-cinq ans, les actes qui

attestent la permanence de la tradition se sont multipliés, et il semble en vérité que le protectorat français ait trouvé dans les attaques mêmes dont il a été l'objet, des occasions nouvelles de s'affirmer. A l'appui de cette appréciation, nous citerons les discours prononcés à la tribune du Parlement français par les divers ministres qui se sont succédé au département des affaires étrangères. M. Ribot disait à la Chambre des Députés le 6 novembre 1890 : « Si une autre nation avait « trouvé dans son patrimoine un semblable héritage, elle ne « songerait pas non plus à le répudier ». Dans la séance du 11 juillet 1898, M. Delcassé, répondant à une question de M. Denys Cochin, déclarait que « résolu à assumer toutes les « obligations du protectorat des intérêts catholiques, il entendait « également, sans idée vexatoire ou même simplement désobli- « geante envers qui que ce soit, en maintenir tous les droits, « droits formellement reconnus et réservés par l'Europe elle- « même au Congrès de Berlin ». Six mois plus tard, dans la séance du 23 janvier 1899, M. Delcassé renouvelait cette déclaration (1). Et, conformant sa conduite à ses déclarations, le ministre des affaires étrangères donnait aux agents français dans l'Empire ottoman des instructions très expresses, en 1898, pour résoudre à l'avantage des Latins la question depuis deux années pendante de l'escalier de la grotte de Bethléem, en 1900, pour faire restituer aux Latins, dans l'église du Saint-Sépulcre, les droits et les privilèges qu'ils venaient de perdre à la suite d'un conflit sanglant, en 1901, pour obtenir de la Porte les firmans nécessaires à la reconnaissance d'un certain nombre d'établissements religieux nouveaux et à l'investiture du patriarche chaldéen catholique. Ce sont là des manifestations caractéristiques du protectorat français des intérêts catholiques ; elles prouvent que, au point de vue qui nous

(1) Voir aussi le discours de M. Flourens, ministre des affaires étrangères, à la Chambre des députés ; séance du 29 février 1888.

occupe, la politique extérieure de la France n'a pas varié depuis quatre siècles. Cette politique est restée la même, en dépit du vote par le Parlement français de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, et de la rupture des relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège dont ce vote a été la cause. Il est vrai que cette rupture a eu pour conséquence, comme nous le verrons plus loin, de détacher de la France un certain nombre d'établissements catholiques. La grande majorité des établissements catholiques, cependant, est restée fidèle à la protection française, et l'expérience de tous les jours continue à témoigner que le Gouvernement de la République, malgré les tendances de sa politique intérieure, n'entend se soustraire à aucune des charges du protectorat catholique dans l'Empire ottoman.

La tradition n'est pas le seul fondement du protectorat français des intérêts catholiques. Ce protectorat a un autre fondement : les traités. Quels sont donc ces traités où les droits de la France sont affirmés et consacrés ?

Ce sont, en premier lieu, les Capitulations françaises. Les dispositions des Capitulations françaises qui consacrent le protectorat français des intérêts catholiques sont les suivantes :

Capitulation de 1604.

Article 4, § 2. — « Nous commandons aussi que les sujets de « l'Empereur de France et ceux des princes, ses amis, alliés et « confédérés, puissent, *sous son aveu et protection*, librement « visiter les Saint-Lieux de Jérusalem, sans qu'il leur soit fait ou « donné aucun empêchement ».

Article 5. — « De plus, *pour l'honneur et amitié d'icelui « Empereur*, nous permettons que les religieux qui demeurent « en Jérusalem, Bethléem et *autres lieux de notre obéissance*, « pour y servir les églises qui s'y trouvent d'ancienneté bâties, « y puissent avec sûreté séjourner, aller et venir, sans aucun « trouble et destourbier, et y soient bien reçus et protégés, « aidés et secourus *en la considération susdite* ».

Capitulation de 1673.

Article 2, § *2*. — « Que les religieux qui sont dans l'église « du Kamam, le Saint-Sépulcre, n'y soient point inquiétés, « *à cause de l'ancienne amitié que les Empereurs de France* « *ont eue avec notre Porte* ».

Article 43. — « *Il fut accordé à l'Empereur de France*, « par les Capitulations qui furent faites avec nos bisaïeuls, à « qui Dieu fasse miséricorde, que toutes les nations qui n'ont « point leur ambassadeur ordinaire à notre Porte de félicité, « pussent trafiquer sous la bannière de France et *visiter les* « *Saints-Lieux*; et puis après pour quelque sujet ils en furent « privés, et cet article qui était dans les Capitulations, fut « rayé et effacé. Mais quelque temps après, ledit Empereur « de France envoya une lettre à notre Porte de félicité, par « laquelle il priait que, puisque l'on avait interdit auxdites « nations de trafiquer sous la bannière de France, que du « moins il leur fût permis de pouvoir aller visiter les Saints- « Lieux de Jérusalem, comme elles faisaient auparavant, sans « que personne leur donne aucun trouble ni empêchement. « Sa demande lui fut accordée, en commandant que les nations « chrétiennes qui n'ont point leurs ambassadeurs à notre Porte, « et qui sont amies dudit Empereur de France, puissent visiter « les Saint-Lieux, comme elles faisaient auparavant, avec assu- « rance et liberté ».

Article 1er (nouveau). — « *Que les évêques ou autres religieux* « *de secte latine*, qui sont sujets à la France, de quelque « sorte qu'ils puissent être, soient dans tous les lieux de notre « Empire comme ils étaient auparavant, et puissent y faire « leurs fonctions sans que personne les trouble ni les empêche; « que les religieux francs qui sont en Jérusalem, et qui ont « depuis longtemps les Lieux-Saints, tant dehors que dedans, « comme aussi ceux qui sont dans le Saint-Sépulcre, en « jouissent et le possèdent comme auparavant, sans que

« personne les moleste, en leur demandant des impôts, ou « autrement, et, s'ils ont quelques procès, qu'ils soient renvoyés « à notre Porte de félicité ».

Article 3 (nouveau). — « Nous voulons que les P. P. Jésuites « et Capucins, qui sont en Galata, jouissent toujours de leurs « églises ; et celle des Capucins ayant été brûlée, nous donnons « permission qu'elle soit rebâtie. Nous voulons aussi qu'on ne « moleste point les églises des Français qui sont à Smyrne, « à Seyde, à Alexandrie, et dans toutes les autres Echelles « de notre Empire, ni qu'on leur demande aucun argent pour « celles-ci ».

Capitulation de 1740.

Article 1er. — « L'on n'inquiétera point les Français qui vont « et viendront pour visiter Jérusalem, de *même que les religieux « qui sont dans l'Eglise du Saint-Sépulcre* ».

Article 32, § *2*. — « Les anciennes Capitulations impériales « qui sont entre les mains des Français, depuis les règnes de « mes magnifiques aïeux jusqu'aujourd'hui, ayant été mainte- « nant renouvelées avec une addition de quelques nouveaux « articles, conformément au commandement impérial émané « en vertu de mon hatti-chétif, le premier de ces articles « porte que les évêques dépendants de la France et les autres « religieux qui professent la religion franque, de quelque nation « ou espèce qu'ils soient, lorsqu'ils se tiendront dans les bornes « de leur état, ne seront point troublés dans l'exercice de leurs « fonctions, dans les endroits de notre Empire où ils sont depuis « longtemps ».

Article 33. — « Les *religieux francs* qui, suivant l'an- « cienne coutume, sont établis dedans et dehors de la ville de « Jérusalem, dans l'Eglise du Saint-Sépulcre, appelée Camamat, « ne seront point inquiétés pour les lieux de visitation qu'ils « habitent et qui sont entre leurs mains, lesquels resteront « entre leurs mains comme par ci-devant, sans qu'ils puissent

« être inquiétés à cet égard, non plus que par des prétentions « d'impositions ; et s'il leur survenait quelque procès qui « ne pût être décidé sur les lieux, il sera renvoyé à ma Sublime-« Porte ».

Article 34. — « Les Français ou *ceux qui dépendent d'eux*, « de *quelque nation ou qualité qu'ils soient*, qui iront à Jérusalem, « ne seront point inquiétés en allant et venant ».

Article 35. — « Les deux ordres de religieux français qui « sont à Galata, savoir les Jésuites et les Capucins, y ayant « deux églises qu'ils ont entre leurs mains *ab antiquo*, ces « églises resteront encore entre leurs mains, et ils en auront « la possession et la jouissance. Et comme l'une de ces églises « a été brûlée, elle sera rebâtie avec permission de la justice, « et elle restera comme par ci-devant entre les mains des « Capucins, sans qu'ils puissent être inquiétés à cet égard. « On n'inquiétera pas non plus les églises que la nation fran-« çaise a à Smyrne, à Saïda, à Alexandrie et dans les autres « Echelles, et l'on n'exigera d'eux aucun argent sous ce pré-« texte ».

Article 82. — « Lorsque les endroits, dont les religieux « dépendant de la France ont la possession et la jouissance à « Jérusalem, ainsi qu'il en est fait mention dans les articles « précédemment accordés et actuellement renouvelés, auront « besoin d'être réparés, pour prévenir la ruine à laquelle ils « seraient exposés par la suite des temps, il sera permis d'ac-« corder, *à la réquisition de l'ambassadeur de France résidant* « *à ma Porte de félicité*, des commandements pour que ces « réparations soient faites d'une façon conforme aux tolé-« rances de la justice, et les cadis, commandants et autres « officiers, ne pourront mettre aucune sorte d'empêchement « aux choses accordées par commandement. Et, comme il est « arrivé que nos officiers, sous prétexte qu'on avait fait des « réparations secrètes dans les susdits lieux, y faisaient plu-« sieurs visites dans l'année, et rançonnaient les religieux,

« nous voulons que, de la part des pachas, cadi, commandant « et autres officiers qui s'y trouvent, il ne soit fait qu'une « visite par an dans l'église de l'endroit qu'ils nomment le « Sépulcre de Jésus, de même que dans leurs autres églises « et lieux de visitation. Les évêques et religieux dépendants « de l'Empereur de France, qui se trouvent dans mon empire, « seront protégés tant qu'ils se tiendront dans les bornes de « leur état, et personne ne pourra les empêcher d'exercer « leur rite, suivant leur usage, dans les églises qui sont entre « leurs mains, de même que dans les autres lieux où ils « habitent ».

Ces dispositions des Capitulations françaises, que nous avons à dessein reproduites dans leur teneur intégrale, sont aussi formelles et explicites que possible. Elles nous montrent la France stipulant des privilèges et des garanties pour les religieux catholiques, et stipulant ces privilèges et ces garanties pour tous les religieux catholiques, sans distinction de nationalité. Que ce soit à la demande de la France que ces garanties et privilèges aient été accordés ou promis, c'est ce qui est très expressément spécifié par l'article 5 de la Capitulation de 1604, par les articles 2 et 43 de la Capitulation de 1673, par l'article 82 de la Capitulation de 1740, et c'est aussi ce qui résulte de ce fait que les diverses dispositions qui accordent ou promettent ces garanties ou privilèges, ont été insérées dans les Capitulations françaises. Que ces garanties et ces privilèges aient été stipulés par la France pour tous les religieux catholiques, sans distinction de nationalité, l'article 5 de la Capitulation de 1604, l'article 2, § 2, et l'article 1er (nouveau) de la Capitulation de 1673, les articles 1er, 33, 34, 82 de la Capitulation de 1740 en témoignent. Dans l'article 5 de la Capitulation de 1604, dans l'article 2, § 2, de la Capitulation de 1673, dans l'article 1er de la Capitulation de 1740 il est question de religieux « qui demeurent en Jérusalem et Bethléem » ou « qui sont dans l'Eglise du Saint-Sépulcre » ; or, on sait que la com-

munauté religieuse à laquelle a été confiée, dès l'origine, la garde des Lieux-Saints, et du Saint-Sépulcre en particulier, comprend des religieux appartenant à toutes les nationalités et que, même, le supérieur de la communauté appartient nécessairement à la nationalité italienne (1). Dans l'article 1er (nouveau) de la Capitulation de 1673 il est question des « évêques et autres religieux de secte latine », et ces expressions indiquent bien clairement que, pour le règlement de la situation des religieux, les parties contractantes, c'est-à-dire la France et la Porte, ont pris en considération la religion, nullement la nationalité des religieux. La même interprétation s'impose de l'article 33 de la Capitulation de 1740, où il est fait mention « des religieux francs » ; les religieux francs, ce ne sont pas les religieux de nationalité française, ce sont les religieux de religion franque, c'est-à-dire, conformément à une observation déjà faite (2), les religieux qui professent la religion catholique romaine et pratiquent cette religion suivant le rite latin. Cette interprétation est d'autant plus certaine qu'il est facile de voir que les Capitulations emploient une expression différente dans les cas, assez rares d'ailleurs, où il a paru nécessaire de préciser la nationalité des religieux. L'article 35 de la Capitulation de 1740, par exemple, qualifie très exactement les Jésuites et les Capucins établis à Galata de « religieux français ». Et il ne faut pas dire que cette diversité des expressions employées dans les articles 33 et 35 de la Capitulation de 1740 provient d'une erreur ou d'une inexactitude de traduction, car l'opposition entre « les religieux francs » et « les religieux français » est aussi marquée dans le texte turc que dans le texte français de la Capitulation de 1740 (3).

(1) Le supérieur de la communauté est le Custode de Terre-Sainte ; il est nécessairement italien. Au-dessous du supérieur vient le procureur général, qui est de nationalité espagnole. Vient ensuite le vicaire général, qui est de nationalité française.

(2) Voy. t. I (2e édition), Introduction, p. 51 et 52.

(3) Nous ne tirerons pas argument des expressions « de quelque nation qu'ils

Des dispositions ci-dessus rapportées des Capitulations il résulte enfin que la France, en stipulant des privilèges et des garanties pour les religieux catholiques, sans distinction de nationalité, n'a pas limité son action à une ou plusieurs provinces déterminées de l'Empire ottoman, mais que, tout au contraire, elle l'a étendue à toutes les parties de l'Empire ottoman. L'article 4, § 2, de la Capitulation de 1604, les articles 2, § 2, et 43 de la Capitulation de 1673, les articles 1er, 33 et 34 de la Capitulation de 1740 visent spécialement les Lieux-Saints. L'article 5 de la Capitulation de 1604, l'article 1er (nouveau) de la Capitulation de 1673, les articles 32, § 2, et 82 de la Capitulation de 1740 sont généraux ; ils affirment les droits de la France dans toute l'étendue de l'Empire ottoman.

Mais, si nous voulons avoir une idée claire et précise de la situation qui est faite à la France par les Capitulations au point de vue du protectorat des intérêts catholiques, il ne peut pas nous suffire d'invoquer et de commenter les Capitulations françaises ; nous ne devons pas isoler ces Capitulations des autres Capitulations consenties par la Porte. Des Capitulations françaises il résulte sans doute que la France peut exercer un droit de protection, dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, sur tous les religieux catholiques, à quelque nationalité que ces religieux appartiennent, mais des Capitulations françaises il ne résulte pas nécessairement que le droit de la France soit exclusif d'un droit analogue reconnu à une autre puissance, et qu'il constitue un véritable monopole. Rapprochons les Capitulations françaises des Capitulations consenties par la Porte aux autres puissances catholiques : ce rapprochement nous permettra d'affirmer que le protectorat des intérêts catholiques appartient bien réellement à la France seule. Les Capitulations qu'il est intéressant, au point de vue qui nous occupe,

---

soient » contenues dans les articles 32 et 34 de la Cap. de 1740, car il n'est pas démontré que ces expressions se trouvent dans le texte turc.

de comparer aux Capitulations françaises, sont celles qui ont été consenties à la République de Venise, à la Pologne, au Royaume des Deux-Siciles, à l'Espagne, et surtout à l'Autriche. Nous possédons le texte complet, sans lacune ni omission, de ces diverses Capitulations, et ce texte est à la disposition de tout le monde : on peut le lire soit dans l'original, qui est écrit en langue turque, soit dans les traductions latine, italienne et française qui ont été faites de cet original. Il est donc bien facile de contrôler la proposition que nous affirmons, à savoir qu'aucun article de ces Capitulations ne vise, directement ou même indirectement, le protectorat des intérêts catholiques. Nous retrouvons dans les Capitulations vénitienne, polonaise, sicilienne, espagnole et autrichienne la plupart des dispositions que nous avons rencontrées dans les Capitulations françaises, notamment les privilèges commerciaux, les droits de police et de juridiction reconnus aux consuls sur les nationaux de la puissance contractante, l'obligation imposée aux tribunaux ottomans de ne statuer sur les contestations où un national de cette puissance est intéressé qu'en présence d'un drogman de son consulat, et même les précautions prises pour empêcher les conversions frauduleuses à l'islamisme, mais nous y chercherions vainement des dispositions analogues aux dispositions ci-dessus rapportées des Capitulations françaises : nulle part il n'y est question de privilèges accordés aux religieux catholiques; nulle part il n'y est fait mention des Lieux-Saints. Prenons, en particulier, les Capitulations autrichiennes. Les Capitulations autrichiennes se composent de trois traités : le premier date du 27 juillet 1718, et il est divisé en vingt articles; le second date du 25 mai 1747, et il est également divisé en vingt articles; le troisième date du 24 février 1784, et il est divisé en huit articles. Ces quarante-huit articles sont absolument muets sur la question religieuse; il est impossible d'y découvrir une allusion quelconque, même la plus indirecte, à un protectorat de l'Autriche en matière religieuse.

Nous devons cependant tout prévoir, et, pour tout prévoir, il est nécessaire que nous posions et résolvions la question suivante. A défaut d'une stipulation expresse des Capitulations qui lui ont été consenties, l'Autriche ne peut elle pas fonder des prétentions au protectorat des intérêts catholiques sur l'article 9 du traité de Belgrade du 18 septembre 1739? Cet article est ainsi conçu : « Tous les privilèges qui ont été « accordés pour les religieux et pour l'exercice de la religion « chrétienne selon le rite de l'Eglise catholique romaine par « les prédécesseurs du très glorieux Empereur des Ottomans « dans ses royaumes, soit par les précédentes Capitulations « sacrées, soit par d'autres signes impériaux, soit par édits et « mandements spéciaux, tant avant la paix de Passarovitz « que depuis, tous ces privilèges, et spécialement ceux qui, « à la réquisition du très auguste Empereur des Romains, « ont été accordés aux religieux de l'Ordre de la Très Sainte « Trinité de la Rédemption des Captifs, le Sérénissime Empe- « reur des Ottomans les confirmera pour être observés à « l'avenir, en sorte que les susdits religieux puissent libre- « ment réparer et rétablir leurs églises, exercer leurs fonc- « tions anciennement accoutumées, et qu'il ne soit permis à « personne contre les susdites Capitulations et lois, de mo- « lester ou par insulte ou par exaction d'argent, lesdits reli- « gieux et autres, de quelque ordre et condition qu'ils soient; « mais qu'ils jouissent de la protection impériale accoutumée. « De plus, il sera permis à l'ambassadeur du très auguste et « puissant Empereur des Romains près la Porte Ottomane « d'exposer ce qui lui sera commis par rapport à la religion « et aux lieux que les chrétiens visitent dans la sainte cité de « Jérusalem et dans les autres endroits où lesdits religieux « ont des églises, et de faire à cet égard toutes les instances « convenables ». Il semble, à première vue, qu'aucune disposition n'est plus concluante, et que le droit de l'Autriche au protectorat des intérêts catholiques ne peut pas être plus

catégoriquement affirmé. Il n'en est rien cependant, et l'article 9 du traité de Belgrade n'a, ni en fait ni en droit, la portée que, sur un examen superficiel, on est tenté de lui donner. Observons tout d'abord — et cette remarque nous paraît être sans réplique — qu'il serait extraordinaire et tout à fait anormal qu'une stipulation aussi contraire aux prétentions de la France que le serait celle dont il s'agit, si vraiment elle consacrait en faveur de l'Autriche un droit de protection religieuse, eût trouvé place dans un traité négocié par la France elle-même, et dont toutes les clauses ont dû passer sous les yeux de l'ambassadeur de France. La signature du marquis de Villeneuve, apposée au bas du traité de Belgrade, surtout dans les circonstances que l'on sait (1), nous est un sûr garant qu'aucune disposition de ce traité ne peut contredire les droits de la France. Cette observation est confirmée par les faits. L'histoire est là, nous l'avons vu, pour témoigner que, en toute circonstance, la France a exercé seule, à l'exclusion de toute autre puissance, le protectorat des intérêts catholiques ; elle n'a conservé la trace d'aucun acte officiel d'intervention de l'ambassadeur d'Autriche, d'aucune coopération de l'ambassadeur d'Autriche et de l'ambassadeur de France. Nous pouvons affirmer, sans crainte de démenti, que l'article 9 du traité de Belgrade est, en fait, resté lettre morte. Cette constatation de fait suffirait, à elle seule, à enlever toute valeur légale à la disposition précitée, même si nous étions forcés de reconnaître qu'elle a eu une valeur légale au moment de la conclusion du traité ; on sait, en effet, que la désuétude est, en droit public international, un mode certain d'abrogation des traités. Mais il n'est nul besoin d'invoquer l'abrogation par désuétude de l'article 9 du traité de Belgrade. Non seulement cette disposition n'a pas été appliquée, mais encore on peut dire qu'il n'a jamais été dans

(1) Voy. t. I (2e édition), Introduction, p. 73 et suiv.

l'intention des parties contractantes qu'elle le fût. Expliquons-nous. Le traité de Belgrade n'est pas le seul traité conclu par la Porte où nous constations la présence de la stipulation qui nous occupe. La même stipulation, conçue en termes identiques, a été insérée dans tous les traités de paix intervenus entre la Porte et les diverses puissances catholiques qui, pendant le XVIIe siècle et la première moitié du XVIIIe, furent successivement ou simultanément en guerre avec l'Empire ottoman. Nous la retrouvons dans le traité du 27 juillet 1718, conclu avec la République de Venise, où elle forme la clause de l'article 22, dans le traité du 6 mars 1678, conclu avec la Pologne, où elle forme la clause de l'article 8, dans le traité du 26 janvier 1699, conclu avec la Pologne, où elle forme la clause de l'article 7 ; nous la retrouvons dans le traité de Vienne conclu avec l'Autriche le 1er mai 1616 (1), d'où elle a passé dans le traité de Zzœny du 19 mars 1642 (2), dans le traité de Carlovitz du 26 janvier 1699 (3), dans celui de Passarovitz du 27 juillet 1718 (4), enfin dans celui de Belgrade du 18 septembre 1739. Ce n'est donc pas avancer une proposition téméraire que de soutenir que la disposition de l'article 9 du traité de Belgrade n'est qu'une clause de style, dont les parties contractantes n'ont mesuré à l'avance ni la portée juridique, ni la portée pratique, qui n'a été insérée dans le traité de Belgrade que parce qu'elle se trouvait déjà dans les traités antérieurs, et qui n'a été insérée dans ces traités eux-mêmes que dans le but d'affirmer la foi catholique de l'une des parties contractantes, sans que jamais celle-ci ait songé sérieusement à en revendiquer l'application et à l'opposer aux prétentions françaises. Cette considération explique pourquoi le marquis de Villeneuve l'a laissé passer dans le traité de Belgrade : l'am-

(1) Art. 7.
(2) Art. 7.
(3) Art. 13.
(4) Art. 14.

bassadeur de France a jugé inutile de s'opposer à l'insertion d'une clause qu'il savait sans valeur. Elle explique aussi pourquoi la disposition qui nous occupe n'a pas été insérée dans les Capitulations consenties à la République de Venise, à la Pologne et à l'Autriche : comme, d'une part, les Capitulations ont principalement pour objet de réglementer des situations pratiques, aucune bonne raison n'existait pour y insérer une stipulation sans intérêt pratique, et comme, d'autre part, ainsi qu'il a été expliqué plus haut, les Capitulations sont des traités très différents des traités de paix, on ne songea même pas à y donner place à une clause qui ne se trouvait que dans les traités de paix, où, d'ailleurs, elle passait inaperçue.

Nous venons de voir comment les droits de la France au protectorat exclusif des intérêts catholiques découlaient, directement et indirectement, des dispositions des Capitulations. Il manquait cependant encore aux droits de la France la reconnaissance officielle de l'Europe et du Saint-Siège. Bien que les puissances catholiques de l'Europe et le Saint-Siège eussent largement profité du protectorat français, aucun acte international n'était venu, jusqu'à une époque relativement récente, consacrer l'œuvre des Capitulations. A vrai dire, cette consécration n'était pas absolument indispensable. Le protectorat français devant s'exercer en Turquie, il était nécessaire mais suffisant que les droits de la France fussent reconnus par la Turquie : et, d'autre part, il importait peu à la France que les Capitulations qui lui garantissaient le protectorat exclusif des intérêts catholiques, fussent, en droit, inopposables aux autres puissances, car ces Capitulations, en reconnaissant, au moins implicitement, à la France le droit d'exiger que la Porte n'admît en faveur des intérêts catholiques que l'intervention française, à l'exclusion de toute autre intervention étrangère, donnaient par là même au protectorat français une sanction suffisante. Mais, bien qu'elle ne fût pas indispensable, la reconnaissance officielle des droits de la France par

le Saint-Siège et par l'Europe n'était pas inutile. En conférant au protectorat français des intérêts catholiques le caractère international, cette reconnaissance le faisait participer à tous les avantages naturellement attachés à ce caractère ; notamment elle devait avoir pour effet normal de frapper par avance de caducité toute tentative faite sans l'assentiment préalable de la France, soit par le Saint-Siège, soit par une puissance quelconque, auprès de la Porte Ottomane, en vue de la modification du *statu quo*. L'acte international qui, au point de vue qui nous occupe, consacre l'œuvre des Capitulations, est le Traité de Berlin du 13 juillet 1878, dont l'article 62 contient la disposition suivante : « Les ecclésiastiques, « les pèlerins et les moines de toutes les nationalités voyageant « dans la Turquie d'Europe ou la Turquie d'Asie, jouiront « des mêmes droits, avantages et privilèges. — Le droit de « protection officielle est reconnu aux agents diplomatiques « et consulaires des puissances en Turquie, tant à l'égard « des personnes susmentionnées que de leurs établissements « religieux, de bienfaisance et autres dans les Saint-Lieux et « ailleurs. — *Les droits acquis à la France sont expressément* « *réservés, et il est bien entendu qu'aucune atteinte ne saurait* « *être portée au statu quo dans les Lieux Saints* ». Cette réserve constitue bien évidemment la reconnaissance formelle par l'Europe des droits de la France au protectorat des intérêts catholiques. Il ne peut y avoir aucun doute à cet égard, et, d'ailleurs, s'il y avait un doute, ce doute serait levé par la lecture des procès-verbaux des séances du Congrès. C'est à la séance du 4 juillet 1878 que l'article 62 du traité est venu en discussion. Dans le projet d'article, présenté et rédigé par les plénipotentiaires anglais, il n'était pas fait mention des droits de la France. Le premier plénipotentiaire français, M. Waddington, signala cette omission et fit observer que des réserves expresses avaient été faites par le Gouvernement français, avant la réunion du Congrès, relativement aux Lieux-

Saints. Le procès-verbal ajoute : « *Le Président* constate que ces « réserves ont été posées par la France comme condition de « sa participation au Congrès, et que l'observation de M. Wad- « dington est pleinement fondée. *Le Comte Andrassy* ajoute « qu'elles ont été en effet communiquées, dès le début, au « Gouvernement austro-hongrois, qui y a donné son assen- « timent. *Le premier Plénipotentiaire de France* désirerait « qu'il fût tenu compte des droits de la France dans l'alinéa « même, qui constaterait ainsi le maintien du *statu quo*. *Le* « *Président* propose d'ajouter : « sauf toutefois les droits acquis « à la France ». *Le Prince Gortchacow* exprime le désir que le « *statu quo* soit indiqué comme maintenu pour toutes les « puissances. M. *Waddington* soumet au Congrès la rédaction « suivante qui doit terminer le 4e alinéa : « Les droits acquis « à la France sont expressément réservés, et il est bien entendu « qu'aucune atteinte ne saurait être portée au *statu quo* dans « les Lieux-Saints ». Cette proposition est adoptée à l'unani- « mité » (1). Il résulte de ce procès-verbal que la réserve des droits de la France n'est le résultat ni d'une erreur, ni d'une surprise ; elle a été longuement discutée, et c'est en pleine connaissance de cause qu'elle a été faite par les puissances représentées au Congrès de Berlin. Quant à la question de savoir quels droits ont été réservés, et, par conséquent, reconnus, elle n'est pas plus douteuse que le fait même de la reconnaissance. L'expression « droits acquis » est significative et ne peut pas être plus claire : les droits acquis à la France, ce sont ceux que la France a toujours exercés, c'est-à-dire le protectorat exclusif des intérêts catholiques. Nous devons cependant prévoir une objection possible. On peut dire : la reconnaissance du protectorat français des intérêts catholiques qu'implique la réserve des droits acquis à la France, est sans portée, car elle

---

(1) Protocole nº 12 du Congrès de Berlin ; DE CLERCQ. *Recueil des traités de la France*, t. XII, p. 269.

est contredite par la déclaration, contenue dans l'alinéa précédent du même article 62, qui reconnaît aux agents diplomatiques et consulaires des diverses puissances représentées en Turquie le droit de protection sur les ecclésiastiques, moines et pèlerins de leur nationalité, ainsi que sur les établissements religieux et de bienfaisance : le droit individuel de chaque puissance est évidemment incompatible avec le droit collectif et exclusif de la France. L'objection, au premier abord, semble sans réplique, et la contradiction entre les deux alinéas de l'article 62 évidente et irréductible. Il n'en est rien cependant, et, bien au contraire, il ressort clairement du procès-verbal de la séance du 4 juillet que les deux dispositions qui nous occupent, se combinent et se complètent, au lieu de se contredire. Ce procès-verbal nous fixe d'abord sur l'origine de l'article 62 : les plénipotentiaires anglais, qui ont été les promoteurs de cet article, n'ont eu d'autre but, en le proposant, que de généraliser et de rendre commune à toutes les puissances la disposition de l'article 62 du traité de San Stéfano concernant les ecclésiastiques et les établissements religieux russes. Et, de fait, l'alinéa de l'article 62, qui reconnaît aux agents diplomatiques et consulaires des puissances le droit de protection sur les ecclésiastiques et les établissements religieux de leur nationalité, n'est que la reproduction, *mutatis mutandis*, de l'article 22 du traité de San Stéfano ; il était naturel, en vérité, que les religieux de toutes nationalités et de toutes religions fussent mis sur la même ligne, et que toutes les puissances profitassent d'une concession que la Russie n'avait aucune bonne raison pour considérer comme un privilège exclusif. Aussi la proposition faite par les plénipotentiaires anglais d'étendre à toutes les puissances le bénéfice de la disposition de l'article 22 du traité de San Stéfano, ne souleva-t-elle au sein du Congrès aucune objection de principe. Mais, au moment du vote, les plénipotentiaires français s'aperçurent que le texte proposé par les plénipotentiaires anglais

était conçu en termes trop généraux et trop absolus pour qu'il leur fût possible de l'accepter, du moins sans modification : le protectorat français des intérêts catholiques ne pouvait pas, en effet, s'accommoder d'un droit de protection officiellement reconnu à d'autres puissances que la France sur les ecclésiastiques et les établissements religieux catholiques. D'autre part, comme, dans ses termes aussi bien que dans son esprit, le texte proposé par les plénipotentiaire anglais s'appliquait aux ecclésiastiques et aux établissements religieux de tous les rites chrétiens, et non pas exclusivement aux ecclésiastiques et aux établissements religieux appartenant à la religion catholique, il était bien difficile aux plénipotentiaires français de s'opposer à son adoption ; s'ils s'y étaient opposés, on leur eût objecté, non sans raison, que la formule proposée, précisément parce qu'elle était générale et visait aussi les ecclésiastiques et les établissements religieux non catholiques, ne contredisait pas les prétentions de la France. Dans ces conditions, les plénipotentiaires français durent chercher le moyen de concilier la proposition anglaise avec les prétentions françaises au protectorat exclusif des intérêts catholiques : le moyen le plus logique et le plus simple tout à la fois était, sans contredit, de faire insérer dans l'article 62 une disposition additionnelle qui réservât les droits de la France et qui, en réservant ces droits, limitât et précisât la portée du texte proposé par les plénipotentiaires anglais. Et c'est, en effet, ce qui a été fait (1).

Le Saint-Siège n'ayant pas été représenté au Congrès, la France n'aurait pas pu, le cas échéant, se prévaloir vis-à-vis de lui de la disposition de l'article 62 du traité de Berlin. Mais, depuis le traité de Berlin, le Saint-Siège s'est lié, et, à son tour, il a jugé nécessaire de reconnaître officiellement le protectorat français des intérêts catholiques. Cette reconnaissance résulte de deux documents, l'un et l'autre officielle-

(1) Protocole nº 12, déjà cité ; DE CLERCQ, *op. cit.*, p. 267, 268, 269.

ment communiqués au Gouvernement français et officiellement acceptés par lui (1). Le premier de ces documents est une circulaire de la Congrégation de la Propagande, en date du 22 mai 1888, où nous lisons les déclarations suivantes : « On sait que, depuis des siècles, le protectorat de la nation « française a été établi dans le pays d'Orient, et qu'il a été « confirmé par des traités conclus entre les gouvernements. « Aussi l'on ne doit faire, à cet égard, absolument aucune « innovation : la protection de cette nature, partout où elle « est en vigueur, doit être religieusement maintenue, et les « missionnaires doivent en être informés, afin que, s'ils ont « besoin d'aide, ils recourent aux consuls et autres agents de « la nation française... ». Le second est une lettre du Pape Léon XIII adressée au cardinal-archevêque de Reims, qui venait d'annoncer au Saint-Père la formation d'un « Comité « national pour la conservation et la défense du protectorat « français en Orient ». Cette lettre, datée du 20 août 1898, « porte : « La France a, en Orient, une mission à part que la « Providence lui a conférée : noble mission qui a été non-« seulement consacrée par une pratique séculaire, mais aussi « par des traités internationaux, ainsi que l'a reconnu de nos « jours notre Congrégation de la Propagande, par sa déclara-« tion du 22 mai 1888. Le Saint-Siège, en effet, ne veut rien « toucher au patrimoine que la France a reçu de ses ancêtres, « et qu'elle entend, sans nul doute, conserver en se montrant « toujours à la hauteur de sa mission. Nous désirons que « les membres de l'Association déjà formée, s'inspirant pleine-« ment de ces vues élevées et ayant à cœur les grands intérêts « de la religion et de la patrie, prêtent à la France un concours « généreux dans l'accomplissement de son mandat six fois « séculaire ».

(1) Discours de M. Delcassé, ministre des affaires étrangères, à la Chambre des députés, dans la séance du 23 janvier 1899.

Il nous reste à démontrer que le protectorat français des intérêts catholiques a un troisième fondement : les principes généraux du droit capitulaire. La démonstration sera facile, car il nous suffira de rappeler et d'appliquer des notions déjà données. Le protectorat des intérêts catholiques a pour raison d'être, comme le mot lui-même l'indique, la défense des intérêts généraux de l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman ; il a pour but le maintien de la situation privilégiée qui est faite à l'Eglise catholique par les Capitulations. Or l'Eglise catholique a un chef : ce chef est le Pape, et le Pape, en droit public international, est un souverain : il est reconnu comme tel par la Porte Ottomane. C'est le Pape qui est le principal et même, en droit, le seul intéressé à la conservation des privilèges que les traités garantissent à l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman. De ces prémisses il résulte que, normalement, toutes les questions que peut faire naître le protectorat des intérêts catholiques, doivent être traitées entre le Gouvernement ottoman, d'une part, et, d'autre part, le représentant officiel du Saint-Siège ; en d'autres termes, le protectorat des intérêts catholiques est exercé dans l'Empire ottoman par le représentant officiel du Saint-Siège auprès de la Porte, et il ne peut être exercé que par lui. Quel est donc le représentant officiel du Saint-Siège auprès de la Porte Ottomane ? La réponse n'est pas douteuse, et elle est la suivante : en l'absence d'un représentant directement accrédité par le Pape, le représentant officiel du Saint-Siège auprès du Gouvernement ottoman est l'ambassadeur de France. Cette réponse est logiquement déduite des principes généraux du droit capitulaire, en vertu desquels l'ambassadeur de France représente à Constantinople tous les souverains chrétiens qui n'ont pas de représentant officiellement accrédité auprès de la Sublime-Porte. Et, qu'on ne s'y trompe pas, ce droit de représentation de l'ambassadeur de France est indivisible ; on ne peut pas concevoir qu'il soit limité à un certain ordre de questions, à

une certaine catégorie de personnes ou à une certaine partie du territoire ottoman. Le Saint-Siège n'a pas deux représentants auprès de la Sublime-Porte, entre lesquels le travail serait en quelque sorte divisé, et dont l'un serait plus spécialement chargé d'exercer le protectorat sur une certaine catégorie de religieux catholiques établis dans une certaine province de l'Empire ottoman. Le Pape n'a et ne peut avoir, en vertu des Capitulations, qu'un représentant officiel auprès de la Porte Ottomane, représentant officiel qui est chargé de régler, au nom du Saint-Siège, toutes les affaires religieuses intéressant l'Eglise catholique, quelle que soit la nationalité des personnes que ces affaires concernent, quelle que soit la province de l'Empire ottoman où le conflit s'élève, représentant officiel qui est chargé, en un mot et dans tous les cas, d'exercer le protectorat des intérêts catholiques. Ce représentant officiel, c'est nécessairement l'ambassadeur de France.

Nous avons ainsi établi les droits de la France au protectorat exclusif des intérêts catholiques dans l'Empire ottoman : la tradition, les traités, les principes généraux du droit capitulaire constituent la triple base du protectorat français. La situation de fait actuelle correspond-elle à l'exposé théorique que nous venons de faire ? Pas absolument, et nous devons à la vérité de reconnaître que le protectorat français des intérêts catholiques n'est pas aussi universel en fait qu'il l'est en droit. Dans certaines provinces de l'Empire ottoman, l'Autriche-Hongrie a supplanté, au moins partiellement, la France dans l'exercice du protectorat des intérêts catholiques. L'Autriche-Hongrie exerce le protectorat des intérêts catholiques en Albanie ; elle l'exerce aussi dans le Soudan nilotique et dans la province égyptienne du Fayoum ; elle l'exerce enfin, elle émet du moins la prétention de l'exercer sur la communauté copte catholique d'Egypte (1). A quelle époque remonte et quels

(1) L'Autriche-Hongrie exerçait également le protectorat catholique dans le

motifs expliquent cette substitution partielle de l'Autriche-Hongrie à la France dans l'exercice du protectorat des intérêts catholiques? Il est inutile de le rechercher, au moins en ce qui concerne l'exercice par l'Autriche-Hongrie du protectorat des intérêts catholiques en Albanie, dans le Soudan nilotique et dans la province égyptienne du Fayoum, car l'usage a consacré ces trois manifestations du protectorat austro-hongrois. C'est donc régulièrement que l'Autriche-Hongrie exerce aujourd'hui le protectorat des intérêts catholiques en Albanie, dans le Soudan nilotique et dans la province égyptienne du Fayoum. Mais, en ce qui concerne la prétention émise par l'Autriche-Hongrie de protéger la communauté copte catholique d'Egypte, il n'est pas sans intérêt de rechercher si cette prétention est fondée, vu que l'usage ne l'a pas encore définitivement consacrée. La question du protectorat de la communauté copte catholique d'Egypte a été posée pour la première fois par le Gouvernement austro-hongrois, il y a une quinzaine d'années environ. A cette époque, les coptes catholiques d'Egypte — nous entendons par là les coptes restés unis à l'Eglise romaine — devenus plus nombreux (1) par suite des conversions que le zèle de leurs prêtres avait opérées parmi les coptes schismatiques, résolurent de s'organiser en communauté, à l'instar des autres chrétiens d'Orient. Cette organisation devait être pour eux la source de très grands avantages, non seulement au point de vue religieux, mais encore au point de vue temporel : notamment elle devait avoir pour conséquence de leur assurer une juridiction autonome de statut personnel. Le Gouvernement austro-hongrois, intervenant comme gouvernement protecteur, adressa une requête au Gouvernement égyptien, à l'effet d'obtenir que le Gouvernement égyptien reconnût officiellement la

---

district de Routschouck, en Bulgarie. La proclamation de l'indépendance bulgare a naturellement mis fin à ce protectorat.

(1) Ils étaient environ douze mille ; voir R. P. Georges Macaire, *Histoire de l'Eglise d'Alexandrie*, p. 381.

communauté copte catholique d'Egypte et sanctionnât la nomination d'un procureur de cette communauté, chargé d'administrer ses biens et de la représenter devant les tribunaux, en cas de procès. A sa requête le Gouvernement austro-hongrois avait joint un mémoire, où était très longuement développé l'argument, d'ailleurs unique, qui, d'après lui, justifiait son intervention et devait lui faire reconnaître la qualité de gouvernement protecteur de la communauté copte catholique. L'argument peut être ramené à ces termes : l'Autriche exerce un droit de protection sur la communauté copte catholique d'Egypte comme héritière de la République de Venise, dont elle a annexé les Etats en 1798. Pour que cet argument eût une apparence de raison, il faudrait démontrer, au préalable, que la République de Venise, à un moment quelconque de son existence, a protégé les coptes catholiques d'Egypte. Or, non seulement cette démonstration n'a pas été faite, mais encore il est impossible qu'elle soit faite. L'histoire n'a conservé la trace d'aucun acte d'intervention du Gouvernement vénitien en faveur des coptes d'Egypte ; et, d'autre part, d'aucun texte des Capitulations vénitiennes il n'est permis d'induire que la République de Venise ait eu le droit de protéger les coptes catholiques. Aussi bien, il n'est pas inutile d'ajouter — et cette remarque, nous semble-t-il, résout le problème — que la question d'une protection distincte en faveur des coptes catholiques ne pouvait pas se poser aux derniers siècles, pour cette excellente raison que les coptes restés unis à l'Eglise romaine à la suite du grand schisme d'Orient, étaient trop peu nombreux pour former une communauté autonome, et dépendaient spirituellement des missionnaires étrangers, franciscains et jésuites, naturellement placés sous la protection française. Et, à l'appui de cette remarque, nous pouvons apporter un témoignage précieux, celui de M. de Maillet, consul de France au Caire, qui écrivait en 1696 : « Le nombre des fidèles égyptiens se réduit à « un petit nombre de catholiques, nés de parents qui l'étaient

« déjà ou qui avaient été nourris dès leur enfance dans les « sentiments de l'Eglise romaine... Le fruit de tant de peines, « prodiguées par les missionnaires franciscains et jésuites, se « réduit ordinairement à préserver quelques anciens catho- « liques dans la dangereuse contagion de l'exemple général (1) ». Mais admettons pour un instant, ce qui n'est pas, qu'une disposition explicite ou implicite des Capitulations vénitiennes donnait à la République de Venise le droit de protéger les coptes catholiques d'Egypte. Cette disposition pourrait-elle être aujourd'hui invoquée par l'Autriche? Nullement. S'il est, en droit public international, un principe certain et incontestable, c'est, sans contredit, le suivant : lorsqu'un Etat est annexé par un autre Etat, les conventions internationales conclues par l'Etat annexé disparaissent avec lui ; elles sont anéanties *ipso facto*, par le fait même de l'annexion ; elles ne passent ni activement ni passivement à l'Etat annexant. Ce principe ne comporte que deux exceptions ; subsistent seules et passent à l'Etat annexant : 1° les conventions internationales qui se réfèrent directement au territoire de l'Etat annexé ; 2° les conventions internationales qui constatent des dettes à la charge de l'Etat annexé. Cela étant, il est bien évident que la disposition supposée des Capitulations vénitiennes rentrerait dans la règle, et non pas dans l'exception. Elle ne constituerait, en effet, ni une convention territoriale, ni une convention financière ; l'Autriche, par conséquent, ne pourrait pas s'en prévaloir.

Jusqu'en 1907, l'exercice partiel par l'Autriche-Hongrie du protectorat catholique dans les conditions que nous venons de relater, a été la seule atteinte portée au monopole de la France. En 1907, une atteinte plus grave a été portée à ce monopole. Voici dans quelles circonstances. A la suite de la

---

(1) *Description de l'Egypte*, composée sur les mémoires de M. de Maillet, t. II, p. 206, 207. Cet ouvrage est cité par le R. P. Georges MACAIRE, *op. cit.*, p. 336.

rupture des relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège, un certain nombre de communautés catholiques, établies dans l'Empire ottoman et y ayant toujours vécu à l'abri de la protection française, résolurent d'abandonner cette protection et de se placer sous la protection de l'Italie. Le Gouvernement italien, pressenti en premier lieu, n'eut garde de se refuser au service qui lui était demandé, et, dans le courant de l'année 1906, les communautés dont il s'agit notifièrent officiellement leur résolution à l'ambassade de France à Constantinople. En droit, cette notification était sans portée. Le monopole du protectorat catholique est en effet assuré à la France par des traités auxquels les communautés religieuses n'ont pas été parties, que celles-ci, par conséquent, n'ont pas qualité pour dénoncer, et qui les placent dans l'alternative ou de se passer de protection ou de recourir à la protection française. Pour faire rentrer les communautés récalcitrantes dans l'ordre prévu par les Capitulations, il suffisait donc, théoriquement, que le Gouvernement français rappelât à la Porte Ottomane que ces Capitulations l'obligeaient à n'admettre auprès d'elle d'autre intervention en faveur des établissements catholiques que celle des agents de la France. Et c'est ce que fit tout d'abord l'ambassadeur de France à Constantinople. Il faut rendre cette justice à la Porte qu'elle accueillit avec faveur la suggestion de l'ambassadeur de France... et, pendant plus de huit mois, les magasins de la douane à Constantinople restèrent encombrés de colis adressés aux communautés récalcitrantes et que celles-ci laissaient en souffrance, parce que, pour les retirer en bénéficiant de l'exemption des droits prévue par les traités de commerce, elles avaient besoin de l'intervention de la puissance protectrice, et que la seule intervention qu'elles daignaient provoquer était celle de l'Italie, laquelle intervention la Porte Ottomane, par respect pour les Capitulations, ne voulait pas admettre. Bien que les magasins de la douane n'aient pas à Constantinople une capacité indéfinie, la situation menaçait de se prolonger longtemps encore : elle avait assez duré cependant

pour permettre au Gouvernement français de se rendre compte que le fait est souvent plus fort que le droit et qu'il est plus facile en théorie qu'en pratique d'imposer sa protection à des gens qui la repoussent, alors surtout que ces gens, avant de la repousser, ont pris la précaution de s'assurer les bons offices d'une autre grande puissance. Le Gouvernement français comprit également qu'une attitude trop intransigeante risquait de compromettre les bonnes relations de la France et de l'Italie, et il jugea que, dans la situation internationale actuelle de l'Europe, ces bonnes relations valaient bien qu'on leur sacrifiât quelques communautés religieuses, presque exclusivement d'ailleurs composées de nationaux italiens. C'est dans ces conditions que, au mois de janvier 1907, un accord diplomatique est intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement italien. Aux termes de cet accord, communiqué à la Porte Ottomane et accepté par elle, le Gouvernement français s'engage à ne pas contester la protection italienne sur les établissements religieux catholiques dont la liste est annexée à l'accord ; de son côté, le Gouvernement italien s'engage à ne prétendre à la protection d'aucun autre établissement religieux catholique. Voici, très exactement, la liste des établissements religieux catholiques qui, en conformité avec cet accord, sont actuellement placés sous le protectorat de l'Italie :

A. *A Constantinople* : 1° le couvent, l'église et l'école Saint-Antoine des Frères Mineurs conventuels, *à Péra* ; 2° le couvent, l'école et l'église Saint-Pierre des Dominicains, *à Galata* ; 3° le couvent, la chapelle et l'école des Dominicains, *à Yédikouli* ; 4° le couvent, la chapelle et l'école des Sœurs Dominicaines, *à Yédikouli* ; 5° le couvent, l'église et l'école des Frères Mineurs conventuels, *à Buyukdéré* ; 6° le couvent, l'église et l'école des Dominicains, *à Macrikeuy* ; 7° le couvent et l'école des Sœurs Dominicaines, *à Macrikeuy* ; 8° le couvent, la chapelle et l'école des Frères Mineurs conventuels, *à Beicas*.

B. *Dans le sandjak de Benghazi* : 1° le couvent, l'église et

l'école des Franciscains, *à Benghazi* ; 2° le couvent et l'établissement agricole des Franciscains, *à Benghazi*.

C. *Dans le sandjak de Jérusalem* : 1° le couvent et l'école professionnelle des Salésiens, *à Bethléem* ; 2° l'école agricole des Salésiens, *à Crémizan et à Beïtjemal*.

D. *Dans le vilayet d'Andrinople* : 1° le couvent, l'église et l'école des Frères Mineurs conventuels, *à Andrinople* ; 2° le couvent et l'église des Frères Mineurs conventuels, *à Karagatch* ; 3° le couvent, l'église et l'école des Frères Mineurs conventuels, *à Dédéagatch*.

E. *Dans le vilayet de Tripoli de Barbarie* : 1° le couvent et l'église des Franciscains, *à Tripoli* ; 2° le couvent des Franciscains, *à Homs* ; 3° la chapelle des Franciscains, *à Derna*.

F. *En Egypte* : 1° le couvent et l'école des Sœurs Franciscaines, *au Caire* ; 2° le couvent et l'école des Sœurs Franciscaines, *à Alexandrie* ; 3° l'établissement des Salésiens, *à Alexandrie*.

SECTION II

Les caractères et les attributs de la protection religieuse

La protection religieuse ne doit pas être confondue avec la protection civile : elle n'a ni la même origine, ni les mêmes caractères que la protection civile ; elle ne produit pas par conséquent les mêmes effets. La protection civile est d'ordre privé ; elle a été établie pour la garantie et la sauvegarde d'intérêts privés. Aussi est-elle, avant tout, une protection individuelle : elle s'adresse à l'individu, qu'elle saisit tout entier. Le lien que la protection civile établit entre le protégé et l'Etat protecteur, est analogue, sinon identique, au lien de sujétion. Dans ses rapports avec l'Etat ottoman, le protégé, nous l'avons vu, est considéré comme un sujet de l'Etat protecteur ; il jouit des mêmes privilèges et est soumis aux mêmes obligations que le national de l'Etat protecteur. Et il est nécessaire qu'il en soit

ainsi pour que l'Etat protecteur puisse donner aux intérêts privés du protégé la satisfaction qui leur est due. Donc, protection d'ordre privé, protection individuelle, protection équivalente à la souveraineté, tels sont les caractères distinctifs de la protection civile.

Très différents sont les caractères distinctifs de la protection religieuse. La protection religieuse est d'ordre général ; elle a été établie pour la garantie et la sauvegarde d'intérêts généraux : les intérêts généraux de l'Eglise catholique. Défendre les intérêts généraux de l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman, voilà le but et, en même temps, la mesure de la protection religieuse. Mais ces intérêts généraux de l'Eglise catholique ne sont pas purement théoriques ; ils se manifestent à nous sous une forme concrète, qui est l'établissement en territoire ottoman de communautés religieuses, chargées de répandre la doctrine catholique parmi les populations non catholiques et d'assurer aux populations catholiques le service régulier de leur culte. Les communautés religieuses sont les organes de l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman : c'est aux communautés religieuses que la protection religieuse s'adresse principalement. A la différence de la protection civile, la protection religieuse n'a pas pour objet la satisfaction d'intérêts individuels ; elle a pour objet la satisfaction d'intérêts collectifs. Elle rattache la puissance protectrice, non à des individus, mais à des collectivités. Défendre les droits et les privilèges de ces collectivités, c'est là la tâche de la puissance protectrice. En un mot, la protection religieuse, par opposition à la protection civile, qui est individuelle, est collective. Est-ce à dire que la protection religieuse n'atteigne pas l'individu et n'établisse aucun lien entre la puissance protectrice et les divers membres de la communauté ? Il ne faut pas aller jusque-là. La communauté ne peut pas être isolée à ce point des membres qui la composent ; c'est par des individus qu'elle est administrée ; c'est par l'intermédiaire de ses membres qu'elle possède, qu'elle agit, que, le cas

échéant, elle plaide ; c'est par l'intermédiaire de ses membres qu'elle jouit, en définitive, des divers privilèges qui lui sont concédés, et, s'il lui arrive d'être molestée, il est évident que l'injure ne la touche que parce qu'elle frappe un de ses membres. Par la force même des choses, la protection religieuse s'étend donc à l'individu. Mais, prenons-y bien garde, à la différence de la protection civile qui saisit l'individu tout entier, la protection religieuse ne le saisit qu'en partie ; elle n'atteint l'individu que comme membre de la communauté, en d'autres termes, en tant et uniquement en tant que religieux. A un troisième point de vue, la protection religieuse diffère de la protection civile. Le lien qui, en cas de protection religieuse, unit le protégé à la puissance protectrice, n'est pas de même nature que celui qui, en cas de protection civile, unit le protégé à la puissance protectrice. Le lien qui, en cas de protection civile, unit le protégé à la puissance protectrice, est, au moins vis-à-vis de l'Etat ottoman, un lien analogue au lien de sujétion. En cas de protection religieuse, le lien qui unit le protégé à la puissance protectrice, est infiniment plus lâche ; c'est un lien pur et simple de protection, qui n'implique en aucune manière le droit pour la puissance protectrice de commander au protégé. Donc, protection d'ordre général, protection collective, protection n'équivalant pas à la souveraineté, tels sont les caractères distinctifs de la protection religieuse.

A la lumière de ces principes, nous allons déterminer les attributs de la protection religieuse, préciser, en d'autres termes, les charges que la protection religieuse impose à la puissance protectrice et les droits qu'elle lui confère.

La puissance protectrice, nous venons de le dire, a la charge des intérêts généraux de l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman. C'est là, bien évidemment, une charge très complexe, qu'il est nécessaire de décomposer. Elle comprend trois obligations principales. La puissance protectrice est tenue d'assurer, dans les limites des traités, le libre exercice du culte catholique

dans l'Empire ottoman ; elle est tenue de garantir aux communautés religieuses la jouissance des privilèges qui leur sont concédés par les traités, les firmans et les usages ; elle est tenue de garantir aux religieux l'inviolabilité de leur personne. Plaçons-nous successivement à ces trois points de vue.

Et d'abord, la puissance protectrice est tenue d'assurer le libre exercice du culte catholique dans l'Empire ottoman. Pratiquement, la puissance protectrice exécutera cette obligation en donnant à ses agents en Turquie l'ordre d'intervenir auprès des autorités ottomanes, soit pour empêcher qu'il ne soit porté atteinte au libre exercice du culte catholique, soit pour faire cesser et réprimer les atteintes qui y seraient portées. Toutefois, cette intervention n'est légitime qu'à la condition qu'elle s'exerce dans les limites des traités, et il n'est pas inutile de préciser quelles sont ces limites, car si, d'une part, la puissance protectrice n'est obligée d'intervenir que dans les cas où elle a le droit d'intervenir, d'autre part, le droit d'intervenir emporte nécessairement pour elle l'obligation d'intervenir. Or, nous l'avons vu plus haut (1), les Capitulations, tout en autorisant l'exercice du culte catholique dans l'Empire ottoman, ne garantissent pas à ce culte l'absolue liberté ; elles le soumettent à certaines restrictions, dont les plus importantes sont l'obligation de célébrer les diverses cérémonies du culte dans l'intérieur des églises et la nécessité d'une autorisation préalable du Gouvernement ottoman pour la construction, la reconstruction ou la réparation des églises. C'est dans ces limites que l'intervention de la puissance protectrice peut et doit s'exercer ; en dehors de ces limites, elle n'est pas légitime, et, par conséquent, elle n'est pas obligatoire. Faisons quelques applications. La puissance protectrice ne serait pas tenue d'intervenir dans le cas où l'autorité ottomane s'opposerait, même par la force, à une manifestation extérieure du

(1) Tome I (2e édition), p. 192 et suiv.

culte catholique, à moins que cette manifestation ne soit de celles que les usages autorisent, telles, par exemple, que le déploiement des emblèmes religieux aux enterrements ou les processions dites *du Chemin de la Croix* dans les rues de Jérusalem. Elle ne serait pas davantage tenue d'intervenir dans le cas où l'autorité ottomane ordonnerait la fermeture d'une église construite, reconstruite ou même simplement réparée sans l'autorisation du gouvernement. L'intervention de la puissance protectrice serait, au contraire, obligatoire, si l'autorité ottomane mettait obstacle à l'exercice du culte catholique dans les lieux où cet exercice est autorisé, ou si elle ordonnait la fermeture d'églises régulièrement construites ou réparées. Elle serait encore obligatoire, si l'autorité ottomane refusait arbitrairement les autorisations nécessaires pour construire des églises nouvelles et pour reconstruire ou réparer les anciennes ; il est vrai que le pouvoir de donner une autorisation implique celui de la refuser, mais encore faut-il que le refus d'autorisation ne soit pas arbitraire et n'ait pas pour conséquence de rendre impossible, dans une certaine partie du territoire ottoman, l'exercice du culte catholique. Il est un autre cas où la puissance protectrice serait tenue d'intervenir : elle serait tenue d'intervenir si le Gouvernement ottoman refusait, sans motif légitime, de délivrer les firmans d'investiture aux évêques et aux patriarches catholiques régulièrement nommés ou élus. Ces firmans d'investiture sont nécessaires pour que les évêques et les patriarches puissent remplir leurs fonctions ; ces fonctions étant des fonctions essentielles du culte catholique, il est évident que le refus arbitraire de délivrer les firmans d'investiture constituerait une atteinte à l'exercice normal du culte catholique.

En second lieu, la puissance protectrice est tenue de garantir aux communautés religieuses la jouissance des privilèges qui leur sont concédés par les traités, les firmans et les usages. Ces privilèges sont principalement : l'exemption des droits de douane, la faculté d'avoir des écoles, la reconnaissance du

pavillon de Jérusalem, la possession des Lieux-Saints. Comment, dans ces diverses hypothèses, la puissance protectrice exécutera-t-elle l'obligation de garantie dont elle est tenue ? Le mode d'exécution est toujours le même : c'est l'intervention de la puissance protectrice auprès du Gouvernement ottoman par l'intermédiaire de ses agents en Turquie. Précisons dans quels cas la puissance protectrice est obligée d'intervenir, et quels doivent être l'objet et le but de son intervention.

L'exemption des droits de douane est un privilège que l'usage a consacré, par interprétation et extension de l'article 33 de la Capitulation de 1740 : le Règlement ottoman du 27 juillet 1869 a très raisonnablement précisé l'étendue de ce privilège. Aux termes de ce règlement, l'exemption de tous droits de douane est accordée : 1° aux ornements d'église et autres objets destinés au service religieux ; 2° aux objets nécessaires à l'entretien du personnel de chaque couvent, jusqu'à concurrence de la valeur annuelle de 4,000 piastres par personne ; 3° aux objets nécessaires à l'entretien des œuvres dirigées par les diverses communautés religieuses. C'est dans ces limites que les communautés religieuses jouissent de l'immunité douanière et que la puissance protectrice est obligée d'intervenir. Que les agents de la douane ottomane émettent la prétention de taxer ou de confisquer un objet compris dans l'une des trois catégories susvisées, la puissance protectrice interviendra, soit pour empêcher la taxation ou la confiscation, soit, si la taxe est déjà perçue ou l'objet confisqué, pour faire rembourser la taxe ou restituer l'objet.

La faculté pour les communautés religieuses d'avoir des écoles est aussi un privilège consacré par l'usage ; une autorisation du Gouvernement ottoman n'est même pas requise pour l'ouverture de ces écoles, et il est admis par l'usage que ces écoles peuvent recruter leurs élèves dans toutes les confessions religieuses et dans toutes les nationalités, y compris la nationalité ottomane. Le régime dont elles jouissent est celui de la liberté absolue, non seulement quant à la constitution et au recrute-

ment, mais encore quant à l'organisation matérielle et à l'enseignement. Toute mesure de l'autorité ottomane qui tendrait, directement ou indirectement, à modifier ce régime, serait une infraction à l'usage établi, et, par conséquent, autoriserait et nécessiterait l'intervention de la puissance protectrice, qui serait fondée à exiger le retrait de la mesure.

C'est encore à la coutume qu'est due la reconnaissance du pavillon de Jérusalem. A quelle époque remonte cette coutume, et comment s'est introduit dans les mers du Levant l'usage du pavillon de Jérusalem ? Il est assez difficile de le dire, et on ne peut que faire des conjectures. La plus plausible est la suivante. Après l'échec définitif des Croisades et la chute des derniers royaumes chrétiens de l'Orient latin, les Pères Franciscains de Terre-Sainte recueillirent et adoptèrent la bannière des Croisés. Ils en firent l'emblème de leur Ordre et l'arborèrent, aux grands anniversaires religieux, sur leurs églises et leurs couvents. Mais on sait que la garde des Lieux-Saints ne put pas suffire à l'activité religieuse des Franciscains de Terre-Sainte, et que, profitant de la conclusion des premières Capitulations françaises, ceux-ci ne tardèrent pas à se répandre hors de la Palestine, fondèrent des couvents et construisirent des églises dans les principales Echelles, en Syrie, à Constantinople et jusqu'en Egypte. Ces couvents et ces églises dépendaient naturellement de la Custodie franciscaine de Jérusalem, qui se chargeait de pourvoir à leurs besoins spirituels et matériels. Des relations suivies s'établirent donc, dès l'origine, entre la Custodie de Jérusalem et les établissements fondés par les Franciscains dans les diverses Echelles du Levant. Or, pour se rendre de Jérusalem dans les Echelles, il était indispensable de suivre la voie de mer, et, comme, à cette époque, les communications par mer n'étaient pas assurées d'une manière régulière, les Pères de Terre-Sainte durent organiser pour leur usage personnel un service de transports maritimes. Ils affrétèrent ou louèrent des

navires, dont l'unique destination fut, au début, de transporter d'une Echelle à l'autre soit les moines changeant de résidence, soit les pèlerins, soit les objets nécessaires à l'entretien des églises, des couvents ou des religieux eux-mêmes. Sur ces navires, qui naviguaient ainsi dans l'intérêt exclusif de l'Ordre de Terre-Sainte, fut hissé tout naturellement le pavillon de Jérusalem adopté par l'Ordre. Quoi qu'il en soit de ces origines, il est certain, d'une part, que les navires battant pavillon de Jérusalem bénéficièrent presque immédiatement de la protection française, et, d'autre part, que, dans la suite, mais d'assez bonne heure encore, ce pavillon fut partiellement détourné de sa destination primitive : les Pères de Terre-Sainte délivrèrent des patentes à des capitaines de navires marchands, qui acquéraient ainsi, moyennant le paiement de certaines taxes et le dépôt d'un cautionnement, le droit d'arborer le pavillon de Jérusalem et de naviguer, par conséquent, à l'abri de la protection française. Cette pratique entraîna des abus, qui se perpétuèrent pendant plus de trois siècles. Ce n'est qu'à la fin du siècle dernier que l'usage du pavillon de Jérusalem a été réglementé, à la suite d'une entente entre le Gouvernement français et le Saint-Siège. Les grandes lignes de cette réglementation sont exposées dans une circulaire de M. Waddington, ministre des affaires étrangères du Gouvernement français, en date du 5 septembre 1878. Aux termes de cette circulaire, le droit de délivrer aux capitaines de navires la patente qui les autorise à arborer sur leurs bâtiments le pavillon hiérosolymitain, appartient au Patriarche latin de Jérusalem (1). Une fois délivrée, la patente est personnelle et incessible : elle est censée délivrée collectivement au capitaine et au navire, en sorte que le capitaine qui a obtenu la patente ne peut s'en servir que pour le navire qui s'y trouve désigné, et que, d'autre part, nul autre que lui ne

(1) Le patriarcat latin de Jérusalem a été établi en 1847.

peut légitimement arborer sur ce navire le pavillon de Jérusalem (1). La patente devient nulle de plein droit, du moment où il y a changement soit de navire, soit de capitaine. Pour assurer l'exécution de cette règle et pour empêcher, par voie de conséquence, les cessions illicites de patentes et les usurpations de pavillon, il est convenu que le Patriarche de Jérusalem, chaque fois qu'il délivrera, à l'avenir, une patente hiérosolymitaine, en informera aussitôt le Consulat de France à Jérusalem et lui fera connaître, avec le nom et le tonnage du navire, le nom du capitaine, sa nationalité, la date de sa naissance et tous autres détails pouvant servir à constater son identité. Le Consulat de France est tenu de transmettre, dans le plus bref délai possible, ces indications au ministère des affaires étrangères, qui, à son tour, doit les communiquer aux agents français dans le bassin de la Méditerranée. Quant aux patentes délivrées antérieurement à la convention que relate la circulaire, elles ne doivent être considérées comme valables que si elles figurent sur une liste dressée tout exprès par le Patriarche de Jérusalem sur la demande du ministère des affaires étrangères, et contenant les noms des capitaines auxquels des patentes ont été remises depuis vingt ans, les dates des patentes et les noms des navires (2). Cette réglementation a pour but de mettre le Gouvernement français en mesure de remplir efficacement ses devoirs de protection à l'égard des navires battant pavillon de Jérusalem. Ces devoirs de protection, quels sont-ils ? La réponse est facile. Ces devoirs sont les mêmes que ceux qui incombent au Gouvernement français à l'égard des navires battant pavillon français. La France est tenue, en conséquence, de faire bénéficier les navires battant pavillon hiérosolymitain de tous les avantages

(1) Le droit de patente, y compris les droits de chancellerie, est de quinze francs.

(2) Le pavillon de Jérusalem est blanc chargé d'une croix potencée rouge cantonnée de quatre croisettes de même.

stipulés dans les Capitulations et les traités de commerce conclus par elle avec l'Empire ottoman. Le pavillon hiérosolymitain jouit dans les mers du Levant et dans tous les ports de l'Empire ottoman des mêmes droits que le pavillon français : aux agents de la France incombe la tâche de lui garantir le respect de ces droits et, s'ils sont violés, d'intervenir auprès des autorités ottomanes pour obtenir les réparations nécessaires.

Le privilège de la possession des Lieux-Saints est consacré tout à la fois par la coutume, par les traités et par les firmans. En quoi consiste ce privilège? Quelle en est l'étendue et quelle en est la mesure? C'est ce qu'il importe de bien préciser, si nous voulons avoir une idée exacte des devoirs qui incombent à la puissance protectrice, c'est-à-dire à la France, pour la garantie de ce privilège. Il semble, au premier abord, que la question posée soit résolue par la disposition précitée du traité de Berlin, aux termes de laquelle « il est bien entendu « qu'aucune atteinte ne saurait être portée au *statu quo* dans « les Lieux-Saints ». Le *statu quo* dans les Lieux-Saints, telle est, semble-t-il, la mesure du privilège qui nous occupe, et la puissance protectrice n'est obligée d'intervenir que si ce *statu quo* est modifié au détriment des communautés religieuses protégées par elle. Cette proposition, cependant, n'est pas absolument exacte; elle ne l'est, tout au moins, qu'à la condition de définir les « Lieux-Saints ». Si par « Lieux-Saints » on entend « Terre-Sainte », la proposition émise n'est pas vraie. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer le développement considérable qu'ont pris les œuvres catholiques en Palestine depuis vingt-cinq ans. En Galilée, en Samarie aussi bien qu'en Judée, c'est-à-dire dans toute la Terre-Sainte, depuis le lac de Génésareth, le Jourdain et la mer Morte jusqu'à la Méditerranée, depuis Tibériade et Jéricho jusqu'à Jaffa et au mont Carmel, les Pères Franciscains de Terre-Sainte ont déployé la plus généreuse activité pour construire des églises, des couvents, des hospices à l'usage

des pèlerins. En Galilée surtout, des églises et des chapelles s'élèvent tous les jours aux divers endroits sanctifiés par le passage ou le séjour du Christ, et ces églises et ces chapelles s'élèvent avec les autorisations requises, sur des terrains dont la communauté des Franciscains a régulièrement et légalement acquis la propriété, et sans qu'aucune protestation se soit jamais produite. A Jérusalem, l'activité religieuse des Franciscains a même été dépassée par celle des autres congrégations, des congrégations françaises en particulier : dans les dernières années du siècle qui vient de finir, les Dominicains, les Pères Blancs, les Pères de l'Assomption se sont établis à Jérusalem ou dans les environs immédiats de la ville, ont construit des églises et fondé des œuvres diverses et également prospères, les Dominicains une école d'études bibliques, les Pères Blancs un séminaire grec-catholique, les Pères de l'Assomption un hospice pour les pèlerins. La Terre-Sainte n'est pas au commencement du xxe siècle ce qu'elle était il y a vingt-cinq ans; le développement des œuvres catholiques l'a presque entièrement transformée : le *statu quo*, surtout le *statu quo* tel qu'il existait en 1878, ne peut donc pas être considéré comme la mesure des droits des communautés catholiques en Terre-Sainte, et il est incontestable que les négociateurs du traité de Berlin, en visant les Lieux-Saints, n'ont pas entendu viser la Terre-Sainte. Mais, si la Terre-Sainte ne se confond pas avec les Lieux-Saints, que convient-il d'entendre par « Lieux-Saints » ? L'expression « Lieux-Saints » a, au point de vue qui nous occupe, une signification à la fois très précise et très restrictive. Les « Lieux-Saints », ce sont les Lieux où, d'après la foi des diverses confessions chrétiennes, le Christ est né, où il a été crucifié, où il a été enseveli, et où, dès les premiers siècles de notre ère, ont été élevées des églises commémoratives de ces grands événements : à Bethléem l'église de Sainte-Marie, qui recouvre la grotte où le Christ est né, à Jérusalem la basilique du Saint-Sépulcre, qui recouvre le Calvaire et le tombeau du Christ.

Cette église, cette basilique, et leurs dépendances, sont devenues, par la conquête, la propriété de l'Etat ottoman ; mais l'Etat ottoman en a concédé, par des firmans successifs et malheureusement trop souvent contradictoires, la jouissance collective aux représentants des principales confessions chrétiennes. C'est ainsi que la jouissance de l'église de Sainte-Marie et de ses dépendances a été concédée aux Catholiques latins, aux Grecs orthodoxes et aux Arméniens orthodoxes, et que la jouissance de la basilique du Saint-Sépulcre et de ses dépendances a été concédée aux Catholiques latins, aux Grecs orthodoxes, aux Arméniens orthodoxes, aux Coptes orthodoxes et aux Syriens Jacobites. Par la force des choses, cette jouissance collective des Lieux-Saints, exercée par des communautés religieuses naturellement rivales, devait amener et, en fait, a amené les plus regrettables conflits : quelques-uns de ces conflits ont même été sanglants. Pour les éviter ou, tout au moins, pour en empêcher le retour dans la mesure du possible, il a été jugé nécessaire de diviser, en quelque sorte, la jouissance des Lieux-Saints et de déterminer les droits respectifs des Latins, des Grecs, des Arméniens et des Coptes à cette jouissance. Cette détermination a été faite en partie par des firmans émanés de la Porte Ottomane et en partie par la coutume. Essayons de préciser quels sont, d'après ces firmans et la coutume, les droits des Latins, les seuls qui nous intéressent, puisque les Latins seuls, à l'exclusion des Grecs, des Arméniens et des Coptes, sont en communion avec l'Eglise catholique romaine, et observons tout de suite que les droits des Latins, tant à Bethléem qu'à Jérusalem, sont exercés, au nom du Saint-Siège, par le Patriarche latin de Jérusalem et par la communauté des Pères Franciscains de Terre-Sainte.

Et d'abord, quels sont les droits des Latins sur les Lieux-Saints de Bethléem? Les Lieux-Saints de Bethléem comprennent, nous l'avons dit, l'*Eglise de Sainte-Marie* et la *Grotte de la Nativité* que recouvre l'église et où l'on accède, de l'église, par deux escaliers de seize marches. La jouissance de l'église de Sainte-

Marie est assez inégalement répartie entre les Latins, les Grecs et les Arméniens. Les Grecs et les Arméniens ont seuls, à l'exclusion des Latins, le droit d'y célébrer les offices. Les droits des Latins se réduisent au droit de posséder une clef de la grande porte de l'église, au droit de conduire et de guider les pèlerins dans l'église et au droit de passer processionnellement dans le chœur de l'église pour se rendre de la sacristie latine à la grotte de la Nativité. La jouissance de la grotte de la Nativité est plus équitablement répartie entre les trois communautés. Les Latins ont le droit de célébrer chaque jour une messe basse et une messe chantée dans la grotte de la Nativité et d'y célébrer la messe de minuit le jour de Noël ; ils ont le droit de visiter processionnellement la grotte tous les soirs, vers quatre heures, excepté les dimanches : pendant la célébration de ces offices, il est interdit aux religieux et aux pèlerins des autres confessions de pénétrer dans la grotte. Les Latins ont encore le droit de faire brûler nuit et jour dans la grotte dix-neuf lampes, dont quatre au-dessus du lieu même de la Nativité. Ils ont enfin la jouissance exclusive de l'un des deux escaliers qui conduisent à la grotte : cet escalier est celui dont la porte est située au côté nord de l'église.

Venons aux Lieux-Saints de Jérusalem. La basilique du Saint-Sépulcre est un édifice de style mal défini, sans symétrie ni beauté architecturale, qui recouvre les divers lieux consacrés par la Passion du Christ et dans lequel sont disposés, très irrégulièrement et en nombre considérable, des autels, des chapelles, des galeries, des couloirs et des cellules. Une seule porte donne accès dans l'édifice : elle est gardée par des portiers musulmans, placés là par le Gouvernement turc, mais payés par les diverses communautés auxquelles la jouissance de la basilique a été concédée. Les Lieux-Saints proprement dits sont situés en avant, à droite et à gauche de la porte d'entrée. En avant, à dix mètres environ de l'entrée, est la *Pierre de l'Onction*, qui recouvre la partie du rocher sur laquelle, d'après la tradi-

tion chrétienne, le corps du Christ fut déposé pour être embaumé selon l'usage judaïque : c'est une table rectangulaire en pierre rouge du pays, élevée de trente centimètres au-dessus du sol. A droite est l'*Eglise du Calvaire*, englobée depuis les Croisades dans la basilique, où l'on accède par deux escaliers de dix-huit marches situés aux deux extrémités de l'église. L'église du Calvaire, bâtie, pour le quart de sa superficie, sur le rocher même où fut plantée la croix, et, pour les trois autres quarts, sur une voûte artificielle, se compose de deux chapelles séparées par deux larges piliers et possédant chacune un autel : la chapelle la plus éloignée de la porte de la basilique est celle du *Sauveur mort sur la croix*; l'autre est la chapelle du *Crucifiement* : entre les deux chapelles, adossé au pilastre du fond et construit sur le rocher même du Calvaire, est un troisième autel; cet autel est dédié à la Vierge et porte le nom d'*Autel du Stabat ou de la Compassion*. A gauche de la porte de la basilique, mais à quelques mètres en avant dans la direction du nord, isolé au centre d'une large rotonde qu'entourent dix-huit piliers massifs soutenant deux étages superposés de galeries et que surplombe une vaste coupole, est l'édicule qui renferme le tombeau du Christ. Cet édicule, qui n'a qu'une entrée, est divisé en deux pièces qui forment deux chapelles. La première est une sorte de vestibule long de 3 m. 45 et large de 2 m. 90 : c'est la *Chapelle de l'Ange*, ainsi nommée parce que, d'après la tradition évangélique (1), c'est là que l'Ange annonça aux Saintes Femmes la résurrection du Christ; on y conserve, placé sur un piédestal et enchâssé dans un cadre de marbre blanc, un fragment de la pierre qui fermait l'entrée du sépulcre. La seconde est la *Chapelle du Tombeau*; elle est longue de 2 m. 70 et large de 1 m. 93; on y accède de la chapelle de l'Ange par une petite porte cintrée très basse et très étroite. Le tombeau du Christ, creusé dans le roc, en forme d'auge, est inhérent aux parois nord, ouest et est

(1) Evangile de Saint-Marc, ch. XVI.

de la chapelle ; il n'est élevé que de 0 m. 65 au-dessus du pavement : deux tables de marbre blanc le revêtent entièrement. Au-dessus du tombeau, et à 0 m. 40 de hauteur, se trouve le *Rétable* : c'est une corniche en pierre rougeâtre du pays ; elle est large de 0 m. 30 et adhère au mur des trois côtés nord, ouest et est. La Pierre de l'Onction, l'église du Calvaire et l'édicule du Saint-Sépulcre sont les parties essentielles de la basilique ; ils n'occupent cependant qu'une minime portion de sa superficie totale. Au centre de la basilique est la grande nef surmontée d'une coupole : c'est l'ancien chœur des chanoines latins du Saint-Sépulcre, au temps des Croisés, qui forme aujourd'hui le *Chœur des Grecs* ; on y accède par trois portes : la principale est située en face de l'édicule du Saint-Sépulcre, la seconde est sur le côté nord, la troisième sur le côté sud en face de l'église du Calvaire. Le chœur des Grecs s'étend, du côté ouest, jusqu'à la rotonde au centre de laquelle est placé l'édicule du Saint-Sépulcre. Avant de rejoindre le chœur des Grecs, cette rotonde s'infléchit, pénètre de quelques mètres dans la nef et forme, par devant la façade de l'édicule, le *Chœur des Latins*. Au chœur des Latins est adossée, vers l'extrémité nord, une petite sacristie. En quittant le chœur des Latins pour se diriger vers le nord, on rencontre, après avoir traversé la rotonde, un large couloir qui forme antichambre et sur lequel s'ouvrent, à droite, une petite chapelle placée sous le vocable de *Sainte-Marie-Madeleine*, puis, plus loin, une grande sacristie : on suit ce couloir et on arrive, par un escalier de quatre marches, à la chapelle dite *de l'Apparition* : c'est en ce lieu que, d'après la tradition chrétienne, le Christ ressuscité apparut à sa mère. Aux côtés nord et ouest de la chapelle de l'Apparition sont adossés les bâtiments d'un couvent ; ils comprennent des cellules, une cuisine, un réfectoire, un magasin et sont terminés, à la hauteur d'un premier étage, par une terrasse : entre le magasin et la cuisine une citerne est creusée, où l'on peut accéder de la basilique même par un passage spécial et

indépendant du couvent. La chapelle de l'Apparition et le couvent qui y est adossé, forment une sorte de bâtiment rectangulaire qui constitue la partie la plus avancée de la basilique vers le nord. Une nef, longue de vingt mètres et latérale au chœur des Grecs, relie, du côté nord, la rotonde du Saint-Sépulcre à la partie est de la basilique. A l'extrémité gauche de cette nef latérale on aperçoit, entre deux piliers monolithes, l'entrée de la grotte où, d'après la tradition, le Christ et les deux larrons ont été emprisonnés, pendant qu'on préparait leur supplice ; cette grotte a été transformée en chapelle : c'est la *Chapelle de la Prison*. A l'extrémité droite de la nef commence une voûte circulaire très sombre qui va rejoindre, du côté sud de la basilique, l'église du Calvaire et sur laquelle s'ouvrent, à des distances à peu près égales, trois chapelles et un grand escalier de vingt-neuf marches. La première est la *Chapelle de Saint-Longin* ; la seconde, bâtie sur le lieu où, d'après la tradition, les bourreaux du Christ se partagèrent ses vêtements, est celle de la *Division des Vêtements* ; la troisième, qui est la plus rapprochée du Calvaire, est la *Chapelle de la Colonne des Opprobres*, ainsi nommée parce qu'elle renferme la colonne qui, d'après la tradition évangélique, servait de siège au Christ pendant que ses bourreaux le couronnaient d'épines et l'accablaient d'injures. L'escalier conduit à une crypte divisée en deux chapelles : l'une, la plus grande, est la *Chapelle de Sainte-Hélène* ; l'autre, beaucoup plus petite, qui est en contre-bas, est la *Chapelle de l'Invention de la Sainte-Croix*. Les deux chapelles sont taillées dans le roc ; la chapelle de l'Invention de la Sainte-Croix serait la caverne même où, d'après la tradition chrétienne, furent jetés la croix et les divers instruments ayant servi au supplice du Christ et où les découvrit l'impératrice Sainte Hélène.

Ces explications préalables étaient nécessaires ; elles nous feront comprendre le système général consacré par la coutume et par les firmans pour la détermination des droits des diverses communautés religieuses sur les Lieux-Saints de Jérusa-

lem. Ce système général, forcément très compliqué, est le suivant. Il y a, dans la basilique du Saint-Sépulcre, des possessions particulières à chacune des cinq communautés religieuses auxquelles la jouissance de la basilique a été collectivement concédée, et qui sont, nous l'avons déjà dit, les communautés latine, grecque orthodoxe, arménienne orthodoxe, copte orthodoxe et syrienne jacobite ; il y a des possessions communes aux cinq communautés religieuses ; il y a des possessions qui ne sont communes qu'aux quatre communautés latine, grecque, arménienne et copte ; enfin chacune des communautés religieuses a, à certaines heures et pour la célébration de certains offices, la jouissance exclusive de certaines possessions communes et même de certaines possessions particulières. Les possessions particulières aux Latins sont : du côté nord de la basilique, le large couloir qui relie la rotonde du Saint-Sépulcre à la chapelle de l'Apparition, la petite chapelle de Sainte-Marie-Madeleine et la grande sacristie qui s'ouvrent sur ce couloir, la chapelle de l'Apparition et le couvent qui y est adossé, avec toutes les dépendances de ce couvent, à l'exception toutefois de la citerne qui est commune aux cinq communautés religieuses ; à l'extrémité est de la basilique, la chapelle de l'Invention de la Sainte-Croix ; du côté sud de la basilique, toute la partie sud de l'Eglise du Calvaire, avec la chapelle du Crucifiement, l'autel du Stabat et l'escalier le plus rapproché de la porte d'entrée de la basilique, l'escalier opposé étant réservé aux Grecs ; enfin, au centre de la basilique, le chœur des Latins et la petite sacristie qui y est adossée. Les possessions communes aux cinq communautés religieuses sont les passages, les couloirs, la nef latérale et la voûte circulaire qui mettent en communication les diverses parties de la basilique, les escaliers qui conduisent à la chapelle de Sainte-Hélène et à la chapelle de l'Invention de la Sainte-Croix, la citerne creusée à l'extrémité nord-ouest de la basilique et le passage qui y mène. Les possessions communes aux commu-

nautés latine, grecque, arménienne et copte sont la Pierre de l'Onction et l'édicule de Saint-Sépulcre. Insistons sur ces dernières et voyons quelle réglementation a été faite de la jouissance collectivement concédée aux quatre communautés. La jouissance de la Pierre de l'Onction se manifeste par le droit reconnu aux Latins, aux Grecs, aux Arméniens et aux Coptes de faire brûler des lampes au-dessus de la pierre, jusqu'à concurrence de deux par communauté ; les Latins, les Grecs et les Arméniens, à l'exclusion des Coptes, ont en outre le droit d'allumer des cierges autour de la pierre et de venir processionnellement l'encenser aux jours solennels. La jouissance de l'édicule du Saint-Sépulcre a des manifestations beaucoup plus complexes. Les quatre communautés ont le droit de faire brûler des lampes dans l'intérieur de l'édicule. Quinze lampes sont suspendues à la voûte de la chapelle de l'Ange : dans ce nombre, cinq appartiennent aux Latins, quatre aux Grecs, quatre aux Arméniens et une aux Coptes. Dans la chapelle du Tombeau, quarante-trois lampes sont suspendues au-dessus de la pierre sépulcrale ; chacune des communautés latine, grecque et arménienne a droit à treize lampes ; la communauté copte n'a droit qu'à quatre lampes. La place de ces lampes est d'ailleurs rigoureusement déterminée : les treize lampes des Latins sont groupés au centre de la voûte qui surplombe le sépulcre. Le droit de faire brûler un certain nombre de lampes à l'intérieur de l'édicule du Saint-Sépulcre est le seul privilège qui soit reconnu à la communauté copte. Les privilèges des communautés latine, grecque et arménienne sont plus étendus. Chacune de ces trois communautés a le privilège de faire brûler une lampe sur la façade de l'édicule ; c'est la lampe la plus élevée qui appartient aux Latins ; elle éclaire un tableau de la Résurrection qui est aussi la propriété des Latins. Chacune de ces trois communautés a, en outre, la jouissance exclusive d'un des trois côtés du rétable : c'est le côté gauche qui appartient

aux Latins. Chacune d'elles a enfin le droit d'officier dans la chapelle du Tombeau ; les Latins, en particulier, ont le privilège d'y célébrer deux messes basses et une messe chantée par jour. Le droit d'officier doit être exercé dans l'ordre suivant : les Grecs commencent leur office à minuit ; ils sont remplacés par les Arméniens, qui, eux-mêmes, sont remplacés par les Latins. Nous avons ajouté que chaque communauté religieuse avait, à certaines heures et pour la célébration de certains offices, la jouissance exclusive de certaines possessions communes et même de certaines possessions réservées aux autres communautés : il nous reste à déterminer quels sont, à ce point de vue, les droits des Latins. Tout d'abord, les Latins ont la jouissance exclusive de l'édicule du Saint-Sépulcre pendant qu'ils officient dans la chapelle du Tombeau ; ils en ont la jouissance exclusive, en ce sens qu'il est interdit aux membres des autres communautés de pénétrer dans l'édicule. Ce n'est pas tout. Les Latins ont aussi le droit de visiter solennellement et processionnellement, chaque jour, les principaux sanctuaires de la basilique. L'heure et le parcours de la procession latine sont minutieusement réglementés. La procession se forme dans *la Chapelle de l'Apparition ;* elle en sort à 4 h. 10 m. du soir et se rend, en suivant la nef latérale, à *la Chapelle de la Prison du Christ*, où elle fait une première station ; de là, elle passe sous la voûte circulaire et s'arrête successivement devant *la Chapelle de Saint-Longin* et devant celle de *la Division des Vêtements* ; elle descend ensuite l'escalier de vingt-neuf marches qui conduit à *la Chapelle de Sainte-Hélène*, stationne devant l'autel principal de cette chapelle et pénètre dans *la Chapelle de l'Invention de la Sainte-Croix*, qui constitue le point extrême de son parcours. Arrivée là, elle revient sur ses pas, traverse la chapelle de Sainte-Hélène par la voie la plus courte, monte l'escalier de vingt-neuf marches, tourne à gauche, stationne devant *la Chapelle de la Colonne des Opprobres* et pénètre dans *l'Eglise du Calvaire* par l'escalier des

Grecs. Dans l'église du Calvaire la procession stationne deux fois : une première fois, devant l'autel du *Sauveur mort sur la croix*, et, une seconde fois, devant l'autel du *Crucifiement*. De l'église du Calvaire la procession se rend, en repassant par l'escalier des Grecs, à *la Pierre de l'Onction*, devant laquelle elle stationne, et de *la Pierre de l'Onction* à l'édicule du Saint-Sépulcre, où *la Chapelle de l'Ange* constitue sa dernière station ; elle rentre ensuite dans *la Chapelle de l'Apparition*. La plupart des sanctuaires ainsi processionnellement visités par les Latins sont ou des possessions communes aux diverses communautés ou même des possessions particulières soit aux Grecs, soit aux Arméniens ; les Latins en ont la jouissance exclusive pendant la durée de la visite, en ce sens qu'il est interdit aux autres communautés non seulement de troubler la procession latine par des chants ou de l'empêcher de se dérouler en procédant, sur son parcours, à des cérémonies de leur rite, mais encore de s'opposer à ce que les Latins pénètrent dans les divers sanctuaires qu'ils ont le droit de visiter, et y disent les prières liturgiques. Ce n'est pas tout encore, et les Latins bénéficient, spécialement pendant la semaine sainte, d'un certain nombre d'autres privilèges. Le plus important de ces privilèges est le droit d'officier devant l'édicule du Saint-Sépulcre, dans le chœur des Latins, deux fois par jour, les jeudi, vendredi et samedi saints ; une fois par jour, le dimanche des Rameaux, le mercredi saint et le dimanche de Pâques. Les Latins ont en outre le droit, le dimanche des Rameaux, le jeudi saint et le dimanche de Pâques, immédiatement après l'office du matin, de faire une procession solennelle autour de l'édicule du Saint-Sépulcre et de la grande nef de la basilique, et, le vendredi saint, à 7 h. du soir, ainsi que le samedi saint, à 1 h. 30 m. du soir, de visiter processionnellement les sanctuaires de la basilique. Enfin un dernier privilège des Latins consiste en ce que, à partir du jeudi saint, après l'office du matin, jusqu'au vendredi saint, également après l'office du matin, la basilique du Saint-

Sépulcre doit rester fermée et ne peut être ouverte qu'au clergé latin et aux fidèles qui l'accompagnent. On voit que les droits des Latins sont très minutieusement réglementés ; il en est de même des droits des autres communautés. Cette réglementation était nécessaire ; elle ne paraîtra inutile et puérile qu'à ceux qui ignorent que trop souvent, malheureusement, il a suffi, pour que les plus graves conflits éclatent, d'une lampe déplacée, d'une cérémonie trop tôt commencée ou finie trop tard, d'un coup de balai maladroitement donné. Nous avons dû l'exposer dans ses détails, car elle nous donne l'exacte mesure de l'obligation imposée à la puissance protectrice. Celle-ci n'est tenue d'intervenir que s'il y a violation, au préjudice des Latins, des droits et privilèges que nous venons de déterminer. D'où peut venir cette violation ? Elle peut venir des autres communautés co-usufruitières des Lieux-Saints, qui, soit séparément, soit même collectivement, comme cela est arrivé, usent de fraude ou de violence pour mettre les Latins dans l'impossibilité d'exercer leurs droits, par exemple en envahissant les possessions latines ou encore en refusant de laisser pénétrer les Latins dans les possessions grecques et arméniennes et de leur abandonner l'exclusive jouissance des possessions communes aux heures et pour les cérémonies ci-dessus prévues. Dans ce cas le Gouvernement français, par l'intermédiaire de son consul général à Jérusalem, interviendra auprès de l'autorité ottomane, représentée par le gouverneur de Jérusalem, et le mettra en demeure de rétablir l'ordre troublé et de remettre les choses en l'état prévu par les firmans et les usages. La violation peut venir aussi du Gouvernement ottoman lui-même ; c'est ce qui arrivera si le Gouvernement ottoman révoque les privilèges des Latins, soit directement, en annulant les firmans précédemment octroyés à la communauté latine, soit indirectement, en accordant aux communautés rivales des firmans qui contredisent les privilèges de la communauté latine. Dans ce cas, le Gouvernement français, par l'intermédiaire de son ambassadeur à Constantinople,

interviendra auprès du Gouvernement ottoman et le mettra en demeure de rapporter les décisions prises en violation des droits des Latins. En vain le Gouvernement ottoman prétendrait-il que les concessions faites aux Latins, étant précaires, étaient révocables à son gré. Ces concessions ont pu être précaires à l'origine ; elles ont cessé de l'être le jour où elles ont été consacrées par des conventions internationales, c'est-à-dire par les Capitulations et par le traité de Berlin.

Les diverses manifestations de la protection religieuse, que nous venons d'étudier, ont bien mis en relief le caractère collectif et d'intérêt général de cette protection. Ce caractère apparaît très clairement, soit que la puissance protectrice intervienne pour assurer, dans les limites des traités, le libre exercice du culte catholique dans l'Empire ottoman, soit qu'elle intervienne pour garantir aux communautés religieuses la jouissance des privilèges qui leur sont concédés par les traités, les firmans ou les usages. Mais, nous l'avons fait remarquer, par la force même des choses, la protection religieuse réagit sur l'individu. La puissance protectrice est tenue de garantir aux religieux l'inviolabilité de leur personne ; c'est là la troisième obligation principale qui lui incombe. Précisons les cas dans lesquels cette obligation prend naissance. Elle prend naissance toutes les fois qu'un religieux est molesté par un Ottoman dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, ou, plus généralement, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa profession religieuse. Elle ne prend pas naissance, au contraire, si le religieux est molesté pour des causes étrangères à l'exercice de sa profession religieuse. Quant à la question de savoir si les causes pour lesquelles un religieux a été molesté, sont ou non étrangères à l'exercice de sa profession religieuse, c'est évidemment une question de fait à débattre entre la puissance protectrice et le Gouvernement ottoman ; tout ce qu'on peut dire, c'est que, en cas de doute, il y a présomption, lorsqu'un religieux a été molesté, qu'il l'a été à

l'occasion de l'exercice de sa profession religieuse. Ajoutons que toute injure, même la plus légère, adressée à un religieux à l'occasion de l'exercice de sa profession religieuse, donne naissance à l'obligation de la puissance protectrice : l'expression « molesté », que les Capitulations emploient à chaque instant, et qui peut être considérée comme technique en la matière, est aussi large et aussi générale que possible ; elle vise non seulement l'attentat à la vie et les coups et blessures, mais encore les outrages et les menaces par geste ou par parole. Il n'y a pas lieu de rechercher si l'injure adressée au religieux est ou n'est pas punie par la loi pénale ottomane ; il suffit qu'elle atteigne le religieux dans sa considération ou dans son honneur pour que celui-ci ait le droit de se plaindre et pour que la puissance protectrice ait l'obligation d'intervenir. Elle interviendra, comme dans toutes les hypothèses précédemment examinées, par l'intermédiaire de ses agents dans l'Empire ottoman, et exigera de l'autorité ottomane les réparations nécessaires, c'est-à-dire le châtiment du coupable, si l'acte incriminé est prévu et puni par la loi pénale ottomane, des excuses officielles, et, si besoin est, une indemnité pécuniaire.

Nous avons ainsi déterminé et étudié, sous le double rapport de l'étendue et du mode d'exécution, les obligations que la protection religieuse impose à la puissance protectrice. Ces obligations constituent les charges de la protection religieuse. Mais la protection religieuse n'est pas seulement une source de charges ; elle est aussi une source de droits : c'est même parce qu'elle est une source de droits, que la protection religieuse a été et est encore si vivement disputée à la France. Quels sont donc les droits que la protection religieuse confère à la puissance protectrice ?

Et d'abord, la protection religieuse confère à la puissance protectrice le *droit d'intervention*. L'intervention n'est une obligation que dans les rapports de la puissance protectrice avec les personnes protégées ; vis-à-vis de l'État ottoman, elle est un

droit pour la puissance protectrice. Et c'est précisément parce qu'elle est un droit, que l'Etat ottoman ne peut pas l'écarter, sous le prétexte qu'elle constituerait une immixtion dans les affaires intérieures de l'Empire contraire aux principes généraux du droit public international; il est dérogé à ces principes par les traités qui consacrent la protection religieuse. Ce droit d'intervention n'est cependant pas sans limites : en mesurant l'étendue des diverses obligations qui incombent à la puissance protectrice, nous avons par là même fixé les limites de son droit d'intervention. Dans ces limites, le droit d'intervention peut et doit s'exercer au profit de toutes les communautés religieuses et de tous les religieux catholiques, sans distinction de nationalité. Il peut et doit s'exercer même au profit des communautés religieuses et des religieux catholiques appartenant à la nationalité ottomane. En intervenant au profit des communautés ou des religieux de nationalité ottomane, la puissance protectrice ne revendique pas sur ces communautés ou ces religieux un droit de souveraineté qui serait évidemment incompatible avec la souveraineté ottomane : elle demande purement et simplement, au nom de l'Eglise catholique, directement atteinte par le préjudice causé ou l'injure adressée à une communauté catholique ou à un religieux catholique, le redressement des torts dont l'Eglise catholique a souffert par l'intermédiaire de ses organes.

Ce droit d'intervention de la puissance protectrice est exclusif de tout droit identique reconnu à une autre puissance. La France, nous l'avons démontré, sauf les quelques dérogations que l'usage et l'accord de janvier 1907 ont consacrées en faveur de l'Autriche et de l'Italie, a le monopole de la protection religieuse dans l'Empire ottoman ; de ce monopole découle nécessairement le droit exclusif d'intervention. Quels moyens pratiques la France a-t-elle à sa disposition pour assurer, le cas échéant, le respect de son monopole et, par conséquent, de son droit exclusif d'intervention? Le Gouvernement français pour-

rait-il, dans le cas où une puissance étrangère autre que la France ferait, dans l'Empire ottoman, acte de puissance protectrice des intérêts catholiques — et à la condition, bien entendu, qu'il ne s'agît pas de l'Autriche et de l'Italie faisant acte de puissances protectrices dans la mesure où l'usage et l'accord de janvier 1907 leur en reconnaissent le droit — adresser, par voie diplomatique, des remontrances au Gouvernement de cette puissance et l'inviter à retirer son intervention? Nous le croyons, au moins si la puissance intervenante est l'une des puissances signataires du traité de Berlin. En consacrant « les droits acquis à la France », le traité de Berlin oblige toutes les puissances qui l'ont signé à les respecter; or, de tous les droits acquis à la France, le moins contestable est le droit exclusif d'intervention. A défaut d'une pareille démarche, ou en même temps qu'elle, si elle est jugée possible, le Gouvernement français peut, sans nul doute et en toute hypothèse, exercer un recours contre le Gouvernement ottoman ; il peut mettre celui-ci en demeure de repousser par une fin de non-recevoir absolue toute intervention en matière religieuse n'émanant pas de la France. En agissant ainsi, le Gouvernement français ne ferait que réclamer la stricte exécution des Capitulations, qui reconnaissent à la France le monopole de la protection des intérêts catholiques et qui obligent la Porte Ottomane au même titre que tous les traités consentis et signés par elle. Enfin, un dernier moyen s'offre à la France d'assurer le respect de ses droits historiques, et ce moyen sera souvent, en fait, le plus efficace : c'est l'appel au Saint-Siège. Le Saint-Siège a le droit de commander aux communautés et aux religieux catholiques, qui ont fait vœu d'obéissance à ses ordres ; aux communautés et aux religieux catholiques établis dans l'Empire ottoman il peut incontestablement défendre d'accepter un autre patronage que celui de la France, et le Gouvernement français a le droit, le cas échéant, de provoquer cette défense, en se prévalant non seulement, ce qui n'est qu'un argument moral, des services rendus par la France à la cause de l'Eglise catholique

dans l'Empire ottoman, mais encore, ce qui est un argument légal, des déclarations par lesquelles le Saint-Siège, à maintes reprises, a reconnu les droits de la France. Tels sont les moyens d'action que la France peut mettre en œuvre pour assurer le respect de ses droits. Mais il importe de bien préciser dans quelles circonstances elle peut légitimement les mettre en œuvre. La France n'a évidemment le droit de se plaindre que si ses droits sont méconnus et violés. Or, pour qu'il y ait méconnaissance et violation des droits de la France, il ne suffit pas que, dans tel ou tel cas déterminé, une autre puissance prétende intervenir en même temps que la France, et que sa prétention soit accueillie par le Gouvernement ottoman ; il faut encore que l'intervention de cette puissance soit fondée sur les mêmes motifs que l'intervention française, motifs d'ordre religieux, et qu'elle vise le même but que l'intervention française : réparation de l'injure directement ou indirectement faite à l'Eglise catholique. Mais, si l'intervention de cette puissance est fondée sur des motifs extrareligieux et si elle ne vise d'autre but que la réparation d'un préjudice privé, il n'y a pas contradiction des droits de la France ; celle-ci n'a pas le droit de se plaindre, et les deux Gouvernements — le Gouvernement français et l'autre Gouvernement étranger — pourront intervenir, soit séparément, soit même de concert, sans que l'intervention de celui-ci constitue un empiétement sur les droits de celui-là. C'est ce qui est arrivé, en 1895, dans l'affaire de l'assassinat du père Salvatore, religieux catholique de nationalité italienne : le Gouvernement français et le Gouvernement italien sont intervenus de concert, l'un agissant au nom de la puissance protectrice, l'autre agissant au nom de la puissance souveraine, pour exiger réparation d'un crime qui, bien que dirigé contre le religieux catholique, avait atteint dans la même personne et le religieux catholique et le national italien (1). C'est ce qui est arrivé également,

(1) Livre Jaune de 1897 : *Protection religieuse et troubles d'Arménie.*

en 1901, dans l'affaire de l'échauffourée du Saint-Sépulcre : un certain nombre de moines grecs schismatiques ayant envahi violemment quelques-unes des possessions latines et s'étant en outre livrés à des voies de fait contre des religieux latins de nationalité italienne et de nationalité allemande, le Gouvernement français, d'une part, et, d'autre part, les Gouvernements italien et allemand sont intervenus et ont exigé, celui-là agissant au nom de la puissance protectrice des intérêts catholiques, la restitution aux Latins des possessions usurpées, ceux-ci, agissant respectivement au nom des deux puissances souveraines, la répression des délits de coups et blessures commis contre les nationaux italiens et allemands.

L'intervention n'est un droit pour la puissance protectrice que vis-à-vis de la puissance territoriale, c'est-à-dire de l'Etat ottoman ; à l'égard des personnes protégées, elle est, suivant une observation déjà faite, une obligation pour la puissance protectrice. La protection religieuse confère-t-elle des droits à la puissance protectrice dans ses rapports avec les personnes protégées ? Oui. Elle lui confère des prérogatives honorifiques et, sous certaines réserves, le droit de juridiction.

La protection religieuse confère à la puissance protectrice certaines prérogatives honorifiques. Ces prérogatives concernent les égards et honneurs dus par les chefs des diverses communautés catholiques aux représentants de la puissance protectrice, ambassadeur, consuls et vice-consuls chefs de poste : une coutume plusieurs fois séculaire les a consacrées. En toutes circonstances, les chefs des communautés catholiques sont tenus de témoigner aux agents de la puissance protectrice la déférence que comportent et le caractère représentatif dont ces agents sont revêtus, et les services qu'ils rendent à la cause de l'Eglise catholique dans l'Empire ottoman : notamment, lorsqu'un chef de communauté, patriarche, évêque, curé, supérieur, est nommé ou élu, ou qu'il se rend, en tournée pastorale, dans les différentes localités soumises spirituellement à son autorité,

il est de règle que ce chef de communauté fasse, le premier, visite au représentant de la puissance protectrice ; il est de règle aussi que les chefs de communauté assistent aux réceptions officielles que tiennent les représentants de la puissance protectrice à l'occasion des anniversaires nationaux. Pour être plus spéciales, d'autres prérogatives ne sont pas moins précieuses. Dans les églises catholiques, la première place, immédiatement après le clergé, doit être réservée à l'agent de la puissance protectrice, chef de poste dans la localité ; celui-ci, toutes les fois que, pour une cérémonie quelconque, il se rend à l'église, a le droit de l'occuper et même, s'il est marié, de faire placer sa femme à ses côtés. De plus, il a le droit, les jours de fêtes religieuses, d'assister officiellement aux cérémonies du culte, et des honneurs spéciaux doivent, dans ces occasions, lui être rendus : il est de règle qu'un membre du clergé l'attende à la porte de l'église et lui présente l'eau bénite, et que, pendant la cérémonie, le diacre lui apporte l'évangile à baiser, lui offre l'encens et lui remette un cierge allumé. Toutes ces prérogatives sont, incontestablement, pour la puissance protectrice, une cause de prestige et la source d'avantages moraux considérables ; il est naturel que les agents diplomatiques et consulaires aient reçu le mandat exprès de ne pas les laisser tomber en désuétude : l'expérience ne témoigne-t-elle pas que, bien souvent, dans les rapports internationaux, ce sont les avantages moraux qui entraînent les avantages matériels ? Mais, dans le cas où les chefs des communautés catholiques se refuseraient à rendre aux représentants de la puissance protectrice les honneurs qui leur sont dus, quels moyens d'action celle-ci pourrait-elle mettre en œuvre, afin de les y forcer ? Le moyen le plus pratique est, sans contredit, le recours au Saint-Siège, dont les ordres, s'il consent à en donner, ne peuvent manquer d'être fidèlement exécutés par les chefs des communautés catholiques. Un autre moyen, également légitime, serait le retrait de la protection aux communautés dont les chefs auraient méconnu les prérogatives honorifiques de la puissance

protectrice. Mais il faut avouer que, dans l'état actuel des choses, ce remède serait pire que le mal. La France a trop de rivaux, qui aspirent à la protection des intérêts catholiques dans l'Empire ottoman, pour qu'elle songe, ne fût-ce que dans un but d'intimidation, à déclarer, même partiellement, sa succession ouverte.

La protection religieuse confère à la puissance protectrice, à certaines conditions et sous certaines réserves, le droit de juridiction sur les personnes et sur les biens. Quelles sont ces conditions et réserves, et pourquoi ne faut-il pas reconnaître à la puissance protectrice un droit de juridiction plein et entier ? C'est la question, très délicate, qu'il nous reste à examiner.

Le droit de juridiction est le corollaire et comme le complément nécessaire de l'immunité de juridiction dont, en vertu des Capitulations, bénéficient les étrangers dans l'Empire ottoman. C'est parce que les étrangers, au moins dans leurs rapports entre eux et même, jusqu'à un certain point et sous certaines distinctions précédemment faites, dans leurs rapports avec les Ottomans, sont soustraits à l'action de la loi et des tribunaux ottomans, qu'ils restent soumis à l'action de leur loi nationale et des tribunaux de leur pays. Ainsi compris, le droit de juridiction est un attribut de la souveraineté ; il réside là où est la souveraineté, et, normalement, il est inséparable d'elle. En d'autres termes, chaque puissance exerce le droit de juridiction sur ses nationaux résidant dans l'Empire ottoman, et, en dernière analyse, la question de juridiction se ramène à une question de nationalité. A ce principe, toutefois, nous savons qu'il est dérogé en cas de protection civile. La protection civile a pour effet de dissocier le droit de juridiction et la souveraineté et d'attribuer le droit de juridiction à une puissance autre que la puissance souveraine. Mais il convient de rappeler que cette attribution de juridiction n'est pas laissée à la discrétion des justiciables ; elle est indépendante de leur volonté, et elle ne peut avoir lieu que dans certains cas et sous certaines conditions

rigoureusement déterminés par les traités : il faut, s'il s'agit de justiciables étrangers, que l'Etat dont ils sont les nationaux, n'ait pas de représentant accrédité auprès du Gouvernement ottoman, et, s'il s'agit de justiciables sujets ottomans, que ces sujets ottomans remplissent auprès des ambassades ou des consulats étrangers certaines fonctions énumérées par les Capitulations et précisées par le règlement de 1863. En dehors de ces cas, la juridiction se confond avec la souveraineté, et elle est une conséquence de la nationalité.

La juridiction dépendant, en principe, de la nationalité, il importe de rechercher à quelles nationalités appartiennent les diverses communautés catholiques établies dans l'Empire ottoman. Une distinction fondamentale doit être faite, à ce point de vue, entre les communautés catholiques de rite oriental et les communautés catholiques de rite latin. Les communautés catholiques de rite oriental (1), c'est-à-dire les communautés grecque, arménienne, syriaque, chaldéenne, maronite et copte, sont de nationalité ottomane ; les communautés catholiques de rite latin sont de nationalité étrangère. D'où vient cette distinction, et l'attribution de nationalité qu'elle implique est-elle l'œuvre de l'usage ou de dispositions législatives spéciales ? Nous n'avons pas à le rechercher ici, et peu nous importe : il nous suffit que cette attribution de nationalité soit certaine et non contestée. Il serait, d'ailleurs, facile de démontrer qu'elle est fondée en raison. Les communautés de rite oriental sont nées et se sont développées sur le territoire ottoman ; les religieux qui les composent sont sujets du Sultan, et il en est de même des fidèles que ces religieux évangélisent. Les communautés de rite latin, au contraire, sont étrangères par leurs

(1) Il est bien entendu que par « communautés catholiques de rite oriental » nous entendons les communautés de rite oriental unies à l'Eglise romaine. Nous n'avons pas à nous occuper des communautés schismatiques ou orthodoxes, qui ne bénéficient, dans l'Empire ottoman, d'aucune protection étrangère.

origines, par leur composition, et aussi, quoique à un moindre degré, par la nationalité des fidèles qu'elles ont la mission d'évangéliser.

Cela posé, les communautés catholiques de rite oriental sont-elles, relativement au droit de juridiction, soumises à la règle ou bien à l'exception ? Il n'est pas douteux qu'elles sont soumises à la règle. Pour que l'exception leur fût applicable, il faudrait qu'une disposition des traités les y soumît : or, non seulement cette disposition n'existe ni dans les Capitulations ni ailleurs, mais encore il résulte formellement du texte et de l'esprit du règlement ottoman de 1863 que l'Etat ottoman a entendu conserver plein et entier son droit de juridiction sur les communautés catholiques ottomanes. Ce règlement, qui nous donne la liste limitative des sujets ottomans qui, en qualité de protégés d'une puissance étrangère, sont soustraits à la juridiction territoriale, ne comprend pas dans cette liste les religieux catholiques ; et, d'autre part, en mentionnant parmi les fonctions qui soumettent les sujets ottomans à la juridiction étrangère celles de procureur ou de drogman auprès des missions ecclésiastiques et des monastères, il prend soin de spécifier qu'il s'agit exclusivement des missions ecclésiastiques et des monastères étrangers. « Toutefois, dit l'article 9, en ce qui « regarde *les missions ecclésiastiques et les monastères étrangers*, « il sera accordé à chacun de ces établissements d'avoir un « procureur et un drogman, qui jouiront, au même titre que les « employés du consulat, des privilèges de la protection tempo- « raire ». Cette interprétation du règlement de 1863 est d'ailleurs confirmée par l'usage : en fait, dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, le droit de juridiction sur les communautés catholiques ottomanes est exercé par la puissance territoriale. Pour se soustraire à la juridiction de la puissance territoriale et bénéficier de la juridiction de la puissance protectrice, certaines communautés ottomanes, et parmi elles, comme nous l'avons vu plus haut, la communauté copte catholique d'Égypte, ont usé d'un

moyen détourné : elles ont investi un sujet étranger des fonctions de procureur de la communauté et sollicité du gouvernement territorial la reconnaissance officielle de ce procureur. Ce moyen, en admettant qu'il soit légal et que le gouvernement territorial soit tenu d'accorder la reconnaissance sollicitée, est sans intérêt. La nomination d'un procureur étranger, même officiellement acceptée par la puissance territoriale, ne peut pas avoir pour résultat d'opérer le déplacement de la juridiction ; cette nomination est sans influence sur la nationalité de la communauté, qui, seule, fixe la juridiction.

Passons aux communautés catholiques du rite latin. Nous avons dit qu'elles sont de nationalité étrangère. Mais cette considération, en un certain sens négative, ne résout pas la question de juridiction, car tout ce que nous pouvons légitimement en induire, c'est que les communautés catholiques de rite latin ne sont pas soumises à la juridiction ottomane. Il importe de préciser à quelles nationalités étrangères appartiennent les diverses communautés catholiques de rite latin établies dans l'Empire ottoman, et c'est seulement lorsque cette précision sera faite, que nous pourrons rechercher si et dans quelle mesure les principes plus haut rappelés leur sont applicables. Au point de vue de la nationalité, les communautés catholiques de rite latin établies dans l'Empire ottoman se divisent en deux classes : les unes ont une nationalité déterminée ; les autres, et ce sont les plus importantes, n'ont pas de nationalité déterminée, ou, ce qui revient au même, elles n'ont d'autre nationalité que leur religion, et, pour employer l'expression très caractéristique qu'on leur applique généralement, elles sont latines et exclusivement latines. Cette dernière proposition peut être contraire au principe de droit public international en vertu duquel à toute personne, physique ou morale, il faut une nationalité : elle étonnera ceux-là seuls qui ignorent l'Orient, qui ne se rendent pas compte que la religion y a absorbé la nationalité pendant de trop longs siècles pour que de cette

confusion il ne reste pas des traces, même au commencement du XXe siècle, qui oublient enfin que les principes du droit public international ont été découverts et formulés par des jurisconsultes occidentaux, auxquels l'Orient était, sinon inconnu, du moins indifférent. Les faits, en Orient, ont souvent plus de force que le droit, et les faits imposent la distinction que nous venons d'indiquer. Il y a, dans l'Empire ottoman, des communautés catholiques étrangères dont la nationalité est déterminée, et, pour préciser plus exactement, il y a des communautés catholiques françaises, allemandes et autrichiennes. Les communautés catholiques françaises — et la même définition doit être donnée, *mutatis mutandi*, des communautés catholiques allemandes et des communautés catholiques autrichiennes — sont celles dont le siège central, ou, pour employer l'expression technique, la maison mère est en France, et dont le recrutement s'opère normalement en France et parmi des nationaux français; elles sont très nombreuses dans l'Empire ottoman ; nous citerons, à titre d'exemples : parmi les communautés d'hommes, la communauté des Frères de la Doctrine chrétienne, dont la maison mère est à Paris, celle des Lazaristes, dont la maison mère est également à Paris, celle des Pères des Missions africaines, dont la maison mère est à Lyon, celle des Pères Blancs, dont la maison mère est à Alger, et, parmi les communautés de femmes, la communauté des Filles de la Charité, dont la maison mère est à Paris. Les communautés catholiques allemandes et autrichiennes sont, au contraire, fort peu nombreuses; la plupart sont affectées au service des hôpitaux que les colonies allemandes et autrichiennes ont fondés dans certaines villes de l'Empire ottoman. A côté de ces communautés françaises, allemandes et autrichiennes, il y a, dans l'Empire ottoman, des communautés latines et exclusivement latines. Celles-ci se distinguent des autres en ce que leur maison mère est à Rome, au centre même de la catholicité, où elle dépend uniquement du Saint-Siège, et en ce que leur recrutement,

au lieu de se limiter aux frontières d'un Etat déterminé, est international et s'opère dans le monde entier. A ces communautés on ne peut pas attribuer la nationalité ottomane, car le Gouvernement ottoman lui-même les considère comme étrangères ; on ne peut pas davantage leur attribuer la nationalité italienne, car le Gouvernement italien, au moins dans les rapports internationaux, ne les a jamais revendiquées comme siennes. Avant la réunion des Etats de l'Eglise à l'Italie, on pouvait, à la rigueur, leur attribuer la nationalité romaine, et, encore aujourd'hui, si on tient absolument à leur donner un état civil — ou mieux, une apparence d'état civil — on peut dire qu'elles se trouvent dans la même situation que les anciens sujets des Etats de l'Eglise qui, en 1870, ont repoussé la nationalité italienne. Mais cette remarque n'est qu'une manière de constater que les communautés qui nous occupent n'ont pas de nationalité déterminée. Aussi bien, il importe peu qu'elles en aient une ; leur religion ou, plus exactement, leur rite, en les différenciant, pour des raisons longuement exposées dans l'Introduction de cet ouvrage (1), des communautés catholiques ottomanes, leur rend les services que leur rendrait une nationalité déterminée et leur constitue, dans le domaine des rapports internationaux, un état suffisant. Au premier rang des communautés latines il convient de placer le patriarcat latin de Jérusalem et la communauté des Franciscains de Terre-Sainte, dont le caractère exclusivement latin est encore très clairement affirmé par le droit qui leur est reconnu à l'usage d'un pavillon indépendant. Parmi les communautés latines nous citerons aussi, à titre d'exemples, la communauté des Jésuites et celle des Dominicains qui, il est vrai, n'ont pas droit à l'usage du pavillon de Jérusalem, mais qui sont romaines par leurs origines et internationales par leur recrutement.

Communautés françaises, allemandes, autrichiennes, ou com-

(1) Tome Ier (2e édition), p. 51 et suiv.

munautés exclusivement latines, les communautés catholiques de rite latin sont, vis-à-vis de l'Etat ottoman, des communautés étrangères; elles sont, par conséquent, en vertu des principes mêmes du régime capitulaire, soustraites à la juridiction ottomane, et, si nous ne considérons que les rapports des communautés catholiques de rite latin avec l'Etat ottoman, la distinction que nous venons de faire n'a pas d'intérêt pratique. Elle a, au contraire, un intérêt pratique capital, si nous considérons les rapports des communautés catholiques de rite latin avec la puissance protectrice. Nous préciserons cet intérêt en démontrant et en analysant la double proposition suivante : la puissance protectrice, en tant que puissance protectrice, n'a aucun droit de juridiction sur les communautés à nationalité déterminée; elle a un droit de juridiction limité sur les communautés exclusivement latines.

Et d'abord la puissance protectrice n'a aucun droit de juridiction sur les communautés à nationalité déterminée. En effet, la juridiction étant un attribut de la souveraineté, ces communautés sont normalement soumises au droit de juridiction de l'Etat à la nationalité duquel elles appartiennent respectivement. Pour qu'il en fût autrement, il faudrait, ou bien que cet Etat n'eût pas de représentant accrédité auprès du Gouvernement ottoman, ou bien que la protection religieuse pût être considérée comme impliquant une renonciation, au moins partielle, de souveraineté de la part des divers Etats souverains au profit de la puissance protectrice : deux hypothèses également inadmissibles, la première parce qu'elle est démentie par les faits, la seconde parce qu'elle n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit des traités, et qu'elle est, d'ailleurs, contredite par l'usage. Mais, ne l'oublions pas et gardons-nous de toute confusion, la puissance protectrice est en même temps une puissance souveraine, et, à ce dernier titre, elle exerce régulièrement et dans toute sa plénitude le droit de juridiction sur les communautés catholiques qui sont de sa natio-

nalité. Or, si nous remarquons, d'une part, que la qualité de puissance protectrice appartient à la France, et, d'autre part, que la plupart des communautés catholiques à nationalité déterminée sont des communautés françaises, nous déduirons de cette double remarque que notre première proposition n'a pas une grande portée pratique : toute sa portée se réduit à priver la France du droit de juridiction sur les communautés catholiques allemandes et autrichiennes.

Sur les communautés catholiques exclusivement latines, le droit de juridiction appartient à la puissance protectrice. Il ne peut appartenir à aucune autre puissance, le lien de protection étant le seul lien qui rattache ces communautés à une puissance déterminée. D'autre part, les communautés catholiques exclusivement latines ne peuvent pas prétendre être affranchies de toute juridiction, car, le droit de juridiction étant le complément nécessaire de l'immunité de juridiction, elles ne bénéficient de l'immunité de juridiction qu'à la condition d'être soumises au droit de juridiction d'une puissance étrangère. Aussi bien l'usage est constant. Quelle est l'étendue du droit de juridiction de la puissance protectrice? Directement dérivé du droit de protection, le droit de juridiction participe de sa nature et de ses caractères. Nous déterminerons les limites du droit de juridiction en déduisant les principales conséquences de cette observation.

La première est la suivante : la puissance protectrice n'a pas la plénitude du droit de juridiction sur les communautés exclusivement latines, en ce sens que le pouvoir législatif de la puissance protectrice n'a pas action sur elles pour régler leur condition juridique. En d'autres termes, et pour sortir des abstractions, le régime légal auquel les congrégations religieuses sont soumises en France, n'est pas applicable aux communautés ou congrégations protégées par la France. Il est vrai que ce régime légal, comme nous l'avons vu plus haut (1),

(1) Tome I (2e édition), p. 318 et 319, et la note de la page 319.

n'est pas davantage applicable aux communautés catholiques françaises établies dans l'Empire ottoman, mais entre la situation des communautés latines et la situation des communautés françaises il y a cette différence, capitale au point de vue qui nous occupe, que la puissance législative française peut, si elle le juge expédient, étendre aux communautés françaises l'application du régime français des congrégations religieuses, tandis que, à l'égard des communautés latines, elle est complètement désarmée. La raison de cette différence est très juridique. Les communautés françaises sont rattachées à l'Etat français par le lien de la souveraineté ; leur condition juridique est, par conséquent, celle de tous les nationaux français établis dans l'Empire ottoman, et l'Etat français, pourvu qu'il agisse dans les limites tracées par la Constitution, peut accomplir à leur égard tous les actes de souveraineté qu'il juge utile d'accomplir : notamment il peut édicter des lois pour régler les conditions de leur fonctionnement, ou même pour les obliger à se dissoudre, et ces communautés ne peuvent échapper à l'application de ces lois que par une dénationalisation, d'ailleurs relativement facile. Les communautés latines sont rattachées à l'Etat français par le lien de protection, lien infiniment plus lâche que celui de la souveraineté, qui ne confère pas aux communautés latines la qualité de personnes sujettes de l'Etat français et qui ne permet à celui-ci de faire acte de souveraineté à l'égard des communautés latines que dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses devoirs de protection. Les communautés latines ont une existence internationale indépendante de l'Etat français; tout ce qui concerne leur constitution, les conditions de leur fonctionnement, leur capacité d'acquérir, en un mot leur condition juridique, est, par conséquent, en dehors et au-dessus des atteintes de la loi française. Quels sont donc les pouvoirs que confère à la puissance protectrice le droit de juridiction que nous lui avons reconnu sur les communautés latines? Il lui

confère certains pouvoirs judiciaires et certains pouvoirs de police. Les conséquences qu'il convient encore de déduire de l'observation faite plus haut vont nous permettre de préciser les uns et les autres.

La seconde conséquence est la suivante : comme la protection, la juridiction est collective, et non individuelle, en ce sens que c'est la communauté, personne morale, qui y est soumise, et non les individus qui la composent ; en temps qu'individus, les membres de la communauté restent soumis à la souveraineté et, par conséquent, à la juridiction de l'Etat dont ils sont les nationaux. Cette règle est applicable en matière civile aussi bien qu'en matière pénale. Elle est applicable en matière civile : tous les procès intéressant la communauté devront être jugés suivant les règles établies pour les nationaux de la puissance protectrice ; au contraire, les procès intéressant les membres de la communauté, en tant qu'individus, seront jugés suivant les règles établies pour les nationaux de l'Etat à la nationalité duquel appartient l'intéressé. Prenons des exemples. Une communauté latine a emprunté une somme d'argent pour construire ou réparer son église ou son couvent ; il y a contestation sur l'étendue de la dette, et le créancier n'est pas sujet ottoman ; l'action en paiement devra être portée devant le tribunal consulaire de la puissance protectrice ; si le créancier est sujet ottoman, l'action sera portée devant le tribunal ottoman, mais la communauté défenderesse sera assistée par les agents consulaires de la puissance protectrice, et elle ne pourra être assistée que par eux. Un religieux, membre d'une communauté latine, a cautionné la dette d'un tiers, pour affaires privées de ce dernier, et le créancier se voit obligé de poursuivre la caution : l'action sera portée devant le tribunal de la puissance dont le religieux est le national, si le demandeur est étranger ; s'il est sujet ottoman, l'action sera portée devant le tribunal ottoman, mais le religieux défendeur sera assisté par les agents consulaires de la puissance dont il est le national,

et il ne pourra être assisté que par eux. Une donation testamentaire est faite à une communauté latine ; les héritiers naturels attaquent le testament : l'action en nullité devra être portée devant le tribunal consulaire de la puissance protectrice. Un religieux, membre d'une communauté latine, vient à mourir, et il s'agit de liquider sa succession ; cette liquidation ne pourra être faite que par le tribunal de la puissance dont ce religieux était le national. — La règle est applicable en matière pénale. Les religieux, membres des communautés latines, pour les crimes et délits qu'ils peuvent commettre, sont, en principe, justiciables des tribunaux de la puissance dont ils sont les nationaux. Mais les couvents où ces religieux résident, étant la propriété de la communauté et non la propriété personnelle de tel ou tel religieux, sont soumis à l'exclusive juridiction de la puissance protectrice : si donc il y a lieu de faire des perquisitions ou d'opérer des arrestations dans l'intérieur des couvents, ces perquisitions ne pourront être faites et ces arrestations ne pourront être opérées que par les agents de la puissance protectrice.

Voici la troisième conséquence. Bien que collectif dans son principe, le droit de juridiction, comme le droit de protection, réagit sur l'individu : celui-ci, en tant que religieux, est soumis à la juridiction de la puissance protectrice. En matière civile, on ne voit pas bien l'intérêt qu'il peut y avoir à faire cette constatation, car, de deux choses l'une : ou bien le religieux a agi dans l'intérêt de la communauté, et alors la communauté doit être considérée comme ayant agi elle-même par l'intermédiaire de son représentant, ou bien le religieux a agi dans son intérêt personnel, et alors on ne peut pas dire qu'il ait agi en tant que religieux. Il en est différemment en matière pénale. Il peut arriver qu'un religieux commette un délit dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ; dans ce cas, il ne nous paraît pas douteux que la puissance protectrice puisse, à l'exclusion de la puissance dont le religieux est le sujet, revendiquer le

droit de poursuivre et de juger l'auteur du délit, si du moins la victime est un étranger, et, si elle est un sujet ottoman, le droit de faire assister l'auteur du délit devant les tribunaux ottomans par ses agents consulaires. Cette distinction entre les délits que les religieux peuvent commettre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions et les délits qu'ils peuvent commettre en dehors de l'exercice de leurs fonctions, nous semble concilier d'une manière satisfaisante le droit de juridiction de la puissance souveraine sur ses nationaux et celui de la puissance protectrice sur ses protégés, et de nature à écarter entre les deux puissances toute éventualité de conflit. En pratique, cependant, les choses ne se passent pas ainsi, et il est sans exemple qu'un religieux ait été traduit devant les juridictions répressives, soit de la puissance protectrice, soit de la puissance souveraine, soit de la puissance territoriale. Pour réprimer les délits dont les religieux catholiques, membres des communautés latines, peuvent se rendre coupables dans l'Empire ottoman, on use de moyens moins juridiques, sinon moins légaux. Lorsqu'un religieux commet un délit, ou, d'une manière plus générale, cause du scandale par sa conduite, le représentant de la puissance protectrice intervient auprès des supérieurs hiérarchiques de ce religieux et exige d'eux qu'ils le déplacent ou même, si l'acte reproché au religieux est très grave, qu'ils le renvoient en pays de chrétienté. Il est rare que les supérieurs refusent d'obtempérer aux ordres du représentant de la puissance protectrice. S'ils refusaient d'y obtempérer, le représentant de la puissance protectrice aurait certainement le droit de se saisir de la personne du religieux et de procéder lui-même à l'expulsion. Ce droit d'expulsion, ou, pour parler plus exactement, de renvoi en chrétienté, formellement consacré, du reste, et par l'Ordonnance de 1781 (1) et par la coutume, est le dernier terme et la sanction suprême du droit de juridiction en

(1) Titre Ier, art. 135, 136, 137, 138.

matière de protection religieuse. Sa meilleure justification est dans son incontestable utilité. La puissance protectrice est garante vis-à-vis de l'Etat ottoman que les communautés et les religieux qu'elle protège ne troubleront pas l'ordre public. Responsable de l'ordre, il est naturel qu'elle ait à sa disposition les moyens propres à le maintenir et à réprimer les atteintes qui pourraient lui être portées. Le droit d'expulsion ou de renvoi en chrétienté est, de tous ces moyens, le plus efficace et, en même temps, le plus favorable aux communautés religieuses et aux religieux, car il est susceptible tout à la fois de prévenir les actes délictueux et de les réprimer, en évitant les scandales qu'entraînent presque nécessairement les informations judiciaires et les procès criminels.

Terminons en constatant que le droit de juridiction de la puissance protectrice s'étend tout naturellement aux navires battant pavillon de Jérusalem. Ceux-ci, au point de vue du droit de juridiction, sont assimilés aux navires de commerce battant pavillon français.

QUATRIÈME PARTIE

LE RÉGIME DES CAPITULATIONS EN ÉGYPTE

La situation internationale de l'Egypte, telle que l'ont faite les événements de 1840, la Convention de Londres et les firmans impériaux rendus en exécution et en conformité de cette Convention, est, en droit, assez mal définie. L'Egypte a-t-elle une personnalité internationale et constitue-t-elle un Etat vassal placé sous la souveraineté de l'Empire ottoman ? Est-elle, au contraire, dépourvue de toute personnalité internationale et constitue-t-elle une simple division administrative de l'Empire ottoman, à laquelle les firmans impériaux garantissent une situation privilégiée ? (1). Les deux opinions ont été soutenues : mais, au point de vue qui nous occupe, il est indifférent d'adopter l'une plutôt que l'autre. Etat vassal ou simple division administrative de l'Empire ottoman, l'Egypte n'a pas de souveraineté extérieure propre ; elle est placée sous la souveraineté extérieure de l'Empire ottoman. C'est dire que tous les traités conclus entre l'Empire ottoman et les puissances étrangères, et en particulier les Capitulations, sont normalement applicables en Egypte. La conséquence est évidente et forcée : le Gouvernement égyptien n'a jamais songé, du reste, à la contester.

Cela étant, il paraît, au premier abord, inutile de consacrer une étude spéciale au régime des Capitulations en Egypte. Les

---

(1) Voir la discussion de cette question dans la *Revue générale de Droit international public*, tome III, 1896, p. 291 et suiv.

Capitulations, semble-t-il, sont des traités généraux, uniformément applicables dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, dans tous les pays placés sous la souveraineté extérieure de la Porte. Leur interprétation n'est pas affaire de latitude ; normalement elle doit être la même en Afrique qu'en Asie ou en Europe. Il n'en est pas ainsi cependant. Les Capitulations ne sont pas appliquées en Egypte comme elles le sont dans les autres parties de l'Empire ottoman. Pourquoi ? De cette diversité il y a une double raison. D'abord, sous l'influence de causes que nous aurons à déterminer et que nous essaierons de justifier, il s'est constitué en Egypte un droit coutumier très sensiblement différent de celui qui s'est constitué dans les provinces plus directement soumises que l'Egypte à l'autorité de la Porte Ottomane. En second lieu, des conventions internationales, spécialement conclues pour l'Egypte et dont l'effet ne s'étend pas en dehors de ses limites, ont, sur certains points essentiels, gravement modifié les Capitulations ou, tout au moins, l'application qui en était faite en Egypte. Le régime qui s'est ainsi établi en Egypte diffère profondément de celui que nous avons étudié dans les deux premières parties de cet ouvrage. Nous préciserons les différences qui séparent ces deux régimes, en nous plaçant successivement au point de vue des libertés garanties par les Capitulations et au point de vue de l'immunité de juridiction.

CHAPITRE PREMIER

LES LIBERTÉS GARANTIES PAR LES CAPITULATIONS

—

SECTION PREMIÈRE

La liberté d'établissement et de circulation : l'inviolabilité du domicile. — La liberté religieuse

La liberté d'établissement et de circulation est pleine et entière en Egypte ; elle est même plus complète en Egypte que dans les autres parties de l'Empire ottoman, car l'usage a supprimé la plupart des restrictions que les lois ottomanes de 1844 et de 1869 (1) ont apportées à la liberté d'établissement et à la liberté de circulation. Ce n'est que très exceptionnellement que les autorités égyptiennes exigent de l'étranger qui débarque en Egypte la présentation d'un passeport : quant aux teskérés, il y a longtemps qu'ils ne sont plus exigés. Les dispositions des Capitulations qui garantissent aux étrangers la liberté d'établissement et la liberté de circulation, sont donc très libéralement interprétées et appliquées en Egypte. Il en est de même de celle qui leur garantit l'inviolabilité du domicile. Le domicile, considéré comme inviolable, c'est-à-dire comme inaccessible aux agents de l'autorité locale, n'est pas seulement constitué par « la maison d'habitation, et ses attenances, communs, cours, jardins et enclos contigus » : il comprend aussi tous les locaux dans lesquels l'étranger exerce son commerce, son industrie, son art ou sa profession ; il comprend, par conséquent, l'usine de l'industriel, l'atelier de l'artiste, le cabinet de l'avocat, le laboratoire du médecin, les magasins et entrepôts du commerçant. Sur ce point la coutume est constante et depuis un

(1) Voy. tome I (2e édition), p. 149 et suiv.

temps immémorial établie en Egypte. Il est vrai que le Gouvernement égyptien a protesté, à plusieurs reprises, contre cette interprétation de la règle de l'inviolabilité du domicile. Sans contester qu'elle fût consacrée par la coutume, le Gouvernement égyptien a émis la prétention d'opposer à la coutume la disposition du protocole Bourée, qui donne du domicile la définition très restrictive que nous venons de rappeler (1), et qui exclut de l'inviolabilité tout ce qui n'est pas la maison d'habitation et ses attenances immédiates. Cette prétention, qui souleva en 1883 et en 1892 des incidents diplomatiques dont on n'a pas perdu le souvenir, n'a jamais été acceptée par les puissances, et, devant leur opposition, le Gouvernement égyptien a été, en fait, obligé de s'incliner. La thèse du Gouvernement égyptien est-elle, du moins, fondée en droit? A notre avis, elle ne l'est pas, et voici les raisons qui nous déterminent à lui refuser toute valeur juridique. La coutume, et nous savons que c'est là une vérité reconnue par tout le monde, fonde le droit dans les rapports internationaux, tout particulièrement en Orient. Nous ne contestons pas sans doute que la coutume puisse être abrogée, soit explicitement, soit même implicitement, par une convention internationale ; mais encore faut-il, pour que cette abrogation se produise, que la convention internationale qui abroge la coutume, soit, en fait, appliquée. Si, en fait, la convention internationale n'est pas appliquée, la coutume, par la force des choses, persiste, ou, si l'on veut et ce qui revient au même, une coutume de tous points identique à la coutume théoriquement abrogée par la convention internationale, s'établit. Il s'agit, dès lors, de savoir si les dispositions restrictives du firman du 7 sepher 1284 et du protocole qui a suivi ce firman et lui a communiqué le caractère de convention internationale, ont été, en fait, appliquées en Egypte. Que l'application du firman et du protocole en Egypte ait été possible et même normale, c'est ce

(1) Voir tome I (2e édition), p. 465.

que personne ne saurait contester, les conventions internationales conclues par la Porte étant de plein droit applicables en Egypte. Mais la question qui se pose est toute autre ; elle est uniquement une question de fait, et, ainsi comprise et précisée, elle n'est pas susceptible de deux solutions. Il est certain que ni les dispositions restrictives du firman de sepher 1284 ni celles du protocole Bourée n'ont jamais été appliquées en Egypte. Avant la réforme judiciaire de 1876, les tribunaux consulaires connaissaient des questions immobilières intéressant les étrangers de la même manière et dans les mêmes conditions qu'ils connaissaient des questions mobilières ; depuis la réforme judiciaire, ce sont les tribunaux mixtes qui en connaissent, à l'exclusion absolue des tribunaux indigènes proprement dits, et, encore aujourd'hui, les tribunaux consulaires connaissent des questions immobilières intéressant les étrangers, lorsque ces questions dépendent du statut personnel : les questions que soulèvent le règlement et la liquidation de la succession immobilière laissée par un étranger, par exemple, rentrent dans la compétence du tribunal consulaire de l'étranger défunt. Cette pratique, dont nul ne pourrait contester la légalité, puisqu'elle est législativement consacrée, nous le verrons plus loin, et par les conventions internationales relatives à la réforme judiciaire et par les lois égyptiennes mixtes, est en contradiction évidente avec le texte très formel du firman de 1284, dont l'article 2 spécifie, dans sa disposition finale, que les étrangers sont « directement justiciables des tribunaux civils ottomans pour « toutes les questions relatives à la propriété foncière, et pour « toutes les actions réelles, tant comme demandeurs que comme « défendeurs, même lorsque l'une et l'autre partie sont sujets « étrangers ; le tout, au même titre, dans les mêmes conditions « et dans les mêmes formes que les propriétaires ottomans, et « sans qu'ils puissent en cette matière se prévaloir de leur « nationalité personnelle ». D'autre part, il est de principe en Egypte — et nous verrons que ce principe est élevé à la hauteur

d'une règle de droit international — que les lois égyptiennes n'obligent pas les étrangers tant qu'elles n'ont pas été approuvées par les puissances dont ils relèvent. Or, il n'est pas contesté que ce principe s'applique même aux lois concernant la constitution de la propriété foncière ou des droits réels immobiliers; et, fidèle observateur de ce principe, le Gouvernement égyptien n'a jamais manqué de soumettre à l'approbation des puissances, afin de les rendre obligatoires pour les étrangers, les lois qu'il se proposait d'édicter sur la constitution, l'aliénation ou la transmission de la propriété foncière ou des droits réels immobiliers. En agissant ainsi, cependant, le Gouvernement égyptien se mettait en contradiction avec la disposition formelle de l'article 2 du firman de sepher qui oblige les étrangers « à se « conformer à toutes les lois qui régissent dans le présent et « pourront régir dans l'avenir la jouissance, la transmission, « l'aliénation et l'hypothèque des propriétés foncières ». Enfin, nul ne nous contredira si nous affirmons que le Gouvernement égyptien n'a jamais songé à invoquer la disposition du protocole Bourée qui, dans les localités éloignées de neuf heures ou de plus de neuf heures de marche de la résidence consulaire, suspend, sous certaines conditions, l'effet de la règle de l'inviolabilité du domicile. De ces considérations il résulte que le firman de sepher 1284 et le protocole qui l'a suivi sont restés lettre morte en Egypte et que, par conséquent, ils n'ont pas pu abroger la coutume établie en Egypte au moment de leur promulgation par la Porte Ottomane, quelque contraire à leurs dispositions que fût cette coutume. Nous ne prétendons pas, à coup sûr, que la coutume établie ait un caractère d'indivisibilité tel que son abrogation n'aurait pu résulter que de l'application simultanée et collective de toutes les dispositions du firman et du protocole. Très certainement, au moment de la promulgation du firman et du protocole, le Gouvernement égyptien aurait pu, ne prenant conseil que de ses intérêts, faire un choix entre les diverses dispositions de ces deux actes, exiger l'application de

quelques-unes d'entre elles et laisser les autres tomber en désuétude; il aurait pu, par exemple, se réserver le droit d'appliquer et appliquer en fait les dispositions du protocole qui limitent les effets de la règle de l'inviolabilité du domicile, tout en n'insistant pas sur l'application des dispositions du firman qui enlèvent aux étrangers, en tant qu'ils font valoir des droits immobiliers, le bénéfice de l'immunité de juridiction. Si le Gouvernement égyptien avait pris cette précaution, il est évident que la coutume établie eût été partiellement abrogée, et nous nous empresserions de reconnaître le bien-fondé de la thèse que nous combattons. Mais le Gouvernement égyptien n'a pas agi ainsi. C'est seulement quinze ou vingt ans après la promulgation par la Porte Ottomane du firman et du protocole qu'il a songé à se prévaloir de leurs dispositions. A ce moment, il était trop tard. Une coutume contraire à ces dispositions s'était définitivement établie; cette coutume avait force de loi, et, pour la modifier ou l'abroger, l'accord commun de l'Egypte et des puissances intéressées était nécessaire.

Cette inaction du Gouvernement égyptien, qui a eu pour conséquence l'établissement — ou la persistance — d'une coutume contraire aux prescriptions du firman de 1284 et du protocole Bourée, n'a, au fond, rien qui doive nous surprendre. La non-application en Egypte de ce firman et de ce protocole s'imposait en quelque sorte. N'oublions pas, en effet, que le firman de sepher 1284 et le protocole Bourée ont été édictés en vue d'une situation déterminée, qu'il s'agissait de modifier et qui se caractérisait par l'inaccessibilité des étrangers au droit de propriété foncière. Ces deux actes sont, par essence, introductifs d'un droit nouveau : ils créent et organisent la propriété foncière étrangère. D'où il suit que ces deux actes auraient été inutiles et n'auraient eu aucune raison d'être si la propriété foncière étrangère avait été antérieurement reconnue et organisée dans l'Empire ottoman, et qu'ils étaient inutiles et n'avaient aucune raison d'être dans celles des provinces de l'Empire ottoman où le

droit public admettait la libre accession des étrangers au droit de propriété foncière. Or, tel était précisément le cas de l'Egypte. Bien avant la promulgation du firman et du protocole, la propriété foncière étrangère existait en Egypte. La coutume l'y avait introduite, et, tout naturellement, elle l'avait organisée sur le modèle des autres droits reconnus aux étrangers, en la plaçant sous la garantie de l'immunité de juridiction. Dans ces conditions, en présence d'une organisation toute faite, remontant à une époque indéterminée et déjà lointaine, organisation particulièrement favorable à l'élément étranger et que l'application des nouveaux principes eût bouleversée au détriment de cet élément, le firman de sepher et le protocole Bourée étaient sans objet en Egypte. Personne ne songea à les appliquer.

La liberté religieuse n'est pas moins bien garantie aux étrangers en Egypte que la liberté d'établissement et de circulation et l'inviolabilité du domicile. Non seulement les dispositions générales des Capitulations qui garantissent aux étrangers la liberté de conscience et le respect de leurs croyances religieuses, sont très libéralement interprétées et appliquées en Egypte, mais encore la plupart des restrictions qui, en Turquie, limitent le libre exercice du culte religieux sont, en Egypte, tombées en désuétude. Nous avons, plus haut (1), formulé la règle suivante, qui peut être considérée comme la règle organique en Turquie de la police des cultes à l'égard des étrangers : une église ne peut être construite, ni reconstruite, ni même réparée sans une permission expresse de l'autorité ottomane. Cette règle n'est pas en vigueur en Egypte : la tolérance du Gouvernement égyptien en a, depuis longtemps, laissé prescrire l'application. Cette tolérance, dont bénéficient toutes les confessions chrétiennes et qui a singulièrement favorisé la diffusion en Egypte des missions de toutes confessions et de toutes nationalités, a été étendue aux écoles établies par ces missions, et aussi, par la force des choses,

(1) V. tome I (2e édition), p. 195.

car il n'y avait aucun motif plausible de distinguer, aux écoles fondées par des étrangers non religieux. Toute école, fondée par un étranger, religieux ou laïque, peut être ouverte et fonctionner librement, sans autorisation du Gouvernement égyptien. En fait, et par conséquent en droit, puisque la coutume a pour résultat nécessaire de transformer le fait en droit, la liberté d'enseignement à tous les degrés est assurée aux étrangers en Egypte : la liberté religieuse a entraîné la liberté d'enseignement. Si pleinement garantie aux étrangers que soit la liberté religieuse en Egypte, il est cependant une restriction que la coutume a maintenue : c'est celle qui concerne le culte extérieur. Les cérémonies du culte ne peuvent avoir lieu que dans l'intérieur des églises ; en d'autres termes, et pour des raisons faciles à comprendre, qui tiennent non seulement à l'existence d'une religion d'Etat, mais encore à la coexistence en Egypte et à la rivalité forcée de nombreuses confessions chrétiennes, dont les droits sont égaux, le culte extérieur n'est pas toléré. Il n'y a d'exception à cette prohibition que pour les inhumations, où il est de tradition que les emblèmes religieux puissent être librement déployés. Il n'est pas inutile d'ajouter que la sonnerie des cloches est absolument libre dans toute l'Egypte.

SECTION II

La liberté de commercer : les conventions commerciales avec l'Egypte

§ 1. — *La situation commerciale internationale de l'Egypte*

Jusqu'à une époque très récente, le régime commercial de l'Egypte, dans ses rapports avec les puissances étrangères, s'est confondu avec le régime commercial général de l'Empire ottoman : les relations commerciales de l'Egypte avec les puissances étrangères étaient régies par les traités de commerce conclus par la Porte, en particulier par le traité franco-ottoman de 1861. Cette pratique n'avait d'ailleurs rien que de parfaitement

conforme aux principes du droit public international : en traitant avec les puissances étrangères, la Porte avait traité implicitement pour toutes les provinces soumises à sa souveraineté, soit qu'elles fissent partie intégrante de son Empire, soit qu'elles ne fussent rattachées à son Empire que par le lien de la vassalité.

Tant que l'Egypte ne se distingua pas des autres provinces de l'Empire ottoman et qu'elle fut directement gouvernée par la Porte, cette pratique, normale en droit, était aussi normale en fait. Les diverses clauses d'un traité de commerce sont naturellement combinées en vue de la plus grande utilité, du plus grand profit de l'Etat qui les consent, et il est évident que, dans l'appréciation de ce qui peut être sa plus grande utilité et son plus grand profit, l'Etat prend en considération ses besoins généraux, c'est-à-dire les besoins commerciaux, industriels, financiers, en un mot les besoins économiques du pays pris dans son ensemble. Or, ces besoins économiques généraux ne sont pas nécessairement la résultante des besoins économiques spéciaux à chacune des provinces soumises à la souveraineté de l'Etat, et il peut arriver, il arrive même souvent, surtout dans les empires géographiquement très étendus et dont les différentes parties sont sans cohésion ethnique, que les besoins économiques généraux de l'Etat sont en contradiction avec les besoins économiques spéciaux à telle ou telle province déterminée. Cette province subit alors un régime commercial qui ne lui convient pas ; elle n'a pas, du moins, le régime commercial qui lui conviendrait le mieux ; son intérêt particulier a été sacrifié à l'intérêt général de l'Etat ; l'unité politique a entraîné l'unité économique. Les événements de 1840 ont séparé politiquement l'Egypte de l'Empire ottoman : la Convention de Londres et les firmans successifs qui l'ont suivie ont consacré son autonomie administrative et, au moins vis-à-vis de la Porte, son autonomie financière. L'Egypte ayant ainsi conquis sa liberté politique, il n'y avait plus aucune raison de solidariser ses intérêts économiques avec les intérêts économiques généraux de l'Empire ottoman, et, de même que

l'unité politique avait entraîné l'unité économique, de même l'autonomie administrative et financière devait entraîner l'autonomie commerciale. C'est en 1873 que l'autonomie économique a été octroyée à l'Egypte : un firman impérial du 8 juin 1873, accordé au Khédive Ismaïl, reconnaît à l'Egypte le droit de négocier directement et de conclure des conventions commerciales avec les puissances étrangères, sous la seule condition d'en communiquer le projet à la Porte. Il s'est écoulé toutefois un assez long laps de temps avant que l'Egypte ait pu pratiquement faire usage de ce droit. Les puissances étrangères, satisfaites du régime commercial ottoman appliqué en Egypte depuis 1861 et prévoyant qu'un régime nouveau serait moins avantageux, ne se souciaient guère de conclure des arrangements spéciaux avec le Gouvernement égyptien; à cette raison, d'ordre économique, se joignait, pour certaines puissances, une autre raison, d'ordre politique celle-ci : le désir de ne pas traiter avec l'Egypte, tant que durerait l'occupation britannique. En vain le Gouvernement égyptien avait-il élaboré un règlement douanier en 42 articles; ce règlement douanier restait lettre morte, le Gouvernement égyptien ne pouvant songer à en imposer l'application au commerce étranger sans l'assentiment des puissances. Celles-ci hésitaient d'autant plus à traiter avec l'Egypte qu'elles avaient un intérêt plus évident à différer les négociations et à attendre les événements, jusqu'au moment où la Porte ottomane leur ferait connaître ses intentions relativement au renouvellement du traité de commerce de 1861; le firman de 1873, en effet, tout en octroyant l'autonomie économique à l'Egypte, ne l'avait cependant pas assez complètement séparée de l'Empire ottoman pour que le droit, qui lui était reconnu, de conclure des arrangements commerciaux spéciaux avec les puissances étrangères ne se combinât point avec le droit, plus général, de la Porte de conclure avec ces mêmes puissances des traités de commerce normalement applicables dans toute l'étendue de l'Empire ottoman, et pour que les puissances ne pussent point,

le cas échéant et suivant leur intérêt, opter entre le régime commercial égyptien et le régime commercial ottoman. Cédant à des considérations politiques plus encore qu'à des considérations économiques, la Grande-Bretagne, la première parmi les puissances représentées au Caire, se résolut à traiter avec l'Egypte : la convention commerciale anglo-égyptienne porte la date du 29 octobre 1889. L'année suivante, le Portugal et l'Autriche-Hongrie suivirent l'exemple de la Grande-Bretagne : une convention commerciale fut signée le 11 mai 1890 entre le Portugal et l'Egypte et le 16 août 1890 entre l'Autriche-Hongrie et l'Egypte. A leur tour, la Belgique le 24 juin 1891, l'Italie, le 1er février 1892 et le 14 juillet 1906, l'Empire d'Allemagne, le 19 février 1892 et le 17 mars 1910, la Grèce, le 21 mars 1895 et le 4 juin 1906, la République française, le 26 novembre 1902, enfin la Russie, le 28 février/13 mars 1909, ont traité avec l'Egypte. Entre temps, la Suède et Norwège (1), le 12 février 1890, et l'Espagne, le 25 août 1892, avaient purement et simplement adhéré au règlement douanier égyptien, en stipulant pour leurs ressortissants le traitement de la nation la plus favorisée; les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et les Pays-Bas avaient déjà adhéré à ce règlement dans les mêmes conditions, les Etats-Unis le 16 novembre 1884 et les Pays-Bas le 17 avril 1886 (2). Parmi les puissances représentées au Caire, le Danemark seul n'a pas encore traité avec l'Egypte.

Disons tout de suite que la plus favorable des conventions

---

(1) A la suite de la dissolution de l'union entre la Suède et la Norwège, le Gouvernement norwégien, par dépêche du 30 novembre 1905, a manifesté le désir que les arrangements internationaux conclus antérieurement par la Norwège en commun avec la Suède continuent à sortir leur plein et entier effet avec la Norwège. Le ministre des affaires étrangères du Gouvernement égyptien a répondu, par dépêche du 21 décembre 1905, qu'il prenait acte de cette déclaration du Gouvernement norwégien.

(2) Il convient d'ajouter que, par échange de lettres, le Monténégro, en 1905, la Serbie et la Roumanie, en 1908, ont demandé et obtenu pour leurs ressortissants en Egypte le traitement de la nation la plus favorisée.

commerciales consenties par le Gouvernement égyptien est moins favorable que le traité de commerce franco-ottoman de 1861 ; il arrive donc que le régime commercial égyptien, auquel le commerce étranger est désormais soumis en Egypte, est plus rigoureux ou, si l'on veut, moins avantageux que le régime commercial ottoman, auquel il était précédemment soumis. Cette proposition peut surprendre au premier abord : une observation très simple l'expliquera. Nous avons vu (1) que le traité de commerce franco-ottoman de 1861, primitivement conclu pour une durée de vingt-huit ans, était venu à échéance le 30 septembre 1889, et que, à cette époque, une convention verbale, plus ou moins imposée à la Porte par les représentants des puissances à Constantinople, en avait prorogé les effets jusqu'à la conclusion de nouveaux traités de commerce. Le *statu quo*, ainsi maintenu par la convention verbale et, d'ailleurs, très impatiemment supporté par le Gouvernement ottoman, ne tardera pas à disparaître ; les négociations, depuis longtemps engagées par la Porte avec les diverses puissances européennes pour la conclusion de nouveaux traités de commerce, sont, en effet, sur le point d'aboutir. Malheureusement, la situation économique générale de l'Empire ottoman étant, à cette heure, infiniment moins prospère qu'elle ne l'était en 1861, et, d'autre part, les puissances européennes n'ayant pas, chez elles, donné l'exemple du libéralisme commercial et ne pouvant, pour cette raison, se montrer trop exigeantes, le régime qui va sortir des négociations engagées par la Porte, n'aura pas pour le commerce étranger en Turquie les mêmes avantages que le régime de 1861 ; il est impossible, en particulier, que les tarifs douaniers ne soient pas considérablement surélevés. Cette surélévation de tarifs eût été normalement applicable en Egypte. C'est précisément pour prémunir, dans la mesure du possible, leur commerce avec l'Egypte contre une aussi fâcheuse éventualité que les puissances ont

(1) Tome I (2e édition), p. 173 et suiv.

traité directement avec le Gouvernement égyptien ; elles ont obtenu de lui un régime commercial moins libéral peut-être que le régime ottoman de 1861, mais, en tout cas, sensiblement moins rigoureux que celui dont l'établissement en Turquie est prochain. Il est à peine besoin de faire observer que, en traitant ainsi directement avec l'Egypte, les puissances se sont enlevé le droit, au moins pendant toute la durée assignée à la convention égyptienne, de revendiquer l'application en Egypte du régime commercial ottoman, même en supposant que, par l'effet de circonstances impossibles à prévoir et presque certainement irréalisables, ce régime ottoman soit modifié avant l'expiration de la convention égyptienne et devienne plus favorable au commerce étranger que le régime égyptien : cela est l'évidence même; les conventions commerciales conclues entre les puissances et l'Egypte sont des conventions internationales; comme toutes les conventions internationales, elles lient, pour toute la durée qui leur a été assignée, les Etats qui les ont conclues, les puissances aussi bien que l'Egypte. Mais il n'est pas inutile d'ajouter que, en traitant directement avec l'Egypte, les puissances se sont aussi enlevé le droit d'invoquer celles des stipulations des traités ottomans qui, sur certains points spéciaux, seraient, par exception, plus favorables au commerce étranger que les stipulations similaires des conventions égyptiennes. La convention commerciale égyptienne forme un tout complet, dont les différentes parties se relient entre elles et sont la condition les unes des autres, à tel point qu'on peut dire que les stipulations moins favorables au commerce étranger sont la cause et la raison d'être des stipulations plus favorables; sur tous les points qu'elle vise, la convention commerciale égyptienne, comme toutes les conventions commerciales, se suffit à elle-même. Sans doute, le firman de 1873, sainement interprété, donne aux puissances le droit d'opter, pour l'appliquer à leur commerce en Egypte, entre le régime commercial ottoman et le régime commercial égyptien, en ce sens et en ce sens seulement — cela soit

dit pour bien préciser la portée de la proposition que nous avons affirmée plus haut — que les puissances peuvent, à leur choix, ou invoquer l'application en Egypte du régime commercial qui leur a été consenti par la Porte Ottomane, ou établir, de concert avec le Gouvernement égyptien, un régime commercial spécial pour l'Egypte ; mais encore faut-il que l'option s'exerce pour le tout et d'une manière indivisible entre les deux régimes. Ce serait dénaturer le sens et la portée du firman de 1873, et ce serait en même temps faire la part trop belle aux puissances, au détriment de l'Egypte, que de leur reconnaître le droit de diviser leur choix et d'invoquer à la fois les dispositions favorables des deux régimes.

C'est à l'aide de considérations analogues, déduites du même principe d'interprétation, que nous résoudrons une dernière question d'ordre général. Cette question peut être ainsi formulée : quelle est ou quelle sera, vis-à-vis de l'Egypte, la situation commerciale des puissances qui n'ont pas traité directement avec elle ou qui, après avoir directement traité avec elle, dénonceront, à l'échéance, la convention commerciale qu'elles ont conclue avec l'Egypte? La question, il faut le reconnaître, n'a pas, à l'heure actuelle, un grand intérêt pratique ; d'une part, en effet, comme nous l'avons fait observer plus haut, le Danemark est, parmi les puissances représentées au Caire, la seule puissance qui n'ait pas traité directement avec l'Egypte, et il est à peine besoin d'ajouter que les relations commerciales du Danemark avec l'Egypte sont sans importance ; d'autre part, il est infiniment probable que, si jamais les diverses puissances qui ont traité avec l'Egypte usent de la faculté de dénonciation qu'elles se sont d'ailleurs réservée, un accord interviendra entre elles et l'Egypte qui établira un régime provisoire jusqu'à la conclusion de nouvelles conventions commerciales. La question posée risque donc de rester théorique. Nous devons cependant la résoudre. Tant que le traité ottoman de 1861 ne sera pas définitivement abrogé, la solution ne peut guère être douteuse :

les puissances qui n'ont pas traité directement avec l'Egypte ou celles qui auront purement et simplement dénoncé les conventions commerciales venues à expiration, continueront de bénéficier ou recommenceront à bénéficier, s'il en est temps encore, du régime organisé par le traité de 1861 ; leur situation commerciale vis-à-vis de l'Egypte se trouvera ainsi provisoirement réglée au mieux de leurs intérêts. Mais il importe de prévoir l'éventualité où, le régime de 1861 ayant définitivement disparu, l'accord des puissances et de la Porte ottomane aura substitué à ce régime un régime nouveau plus rigoureux, plus rigoureux aussi que le régime inauguré par les conventions commerciales égyptiennes. Que, le jour où cette éventualité se produira, les puissances qui n'auront pas directement traité avec le Gouvernement égyptien, puissent exiger l'application en Egypte du nouveau régime que la Porte ottomane leur aura consenti, c'est ce qui n'est pas douteux et ce que personne ne conteste. Mais, le nouveau régime ottoman étant moins favorable que le régime inauguré par les conventions commerciales égyptiennes, elles auront un intérêt évident à demander l'application du régime égyptien. En auront-elles le droit ? On a tenté de le soutenir en tirant argument de la clause de la nation la plus favorisée, que contiennent tous les traités de commerce ottomans actuellement encore en vigueur et que ne manqueront pas de contenir ceux qui seront conclus à l'avenir. L'effet de cette clause s'étendrait à tous les pays soumis à la souveraineté extérieure de la Porte, y compris l'Egypte ; elle permettrait, par conséquent, aux puissances qui n'ont pas directement traité avec le Gouvernement égyptien, de réclamer en Egypte le bénéfice du régime égyptien, plus favorable à leur commerce que le régime ottoman. Nous ne croyons pas que telle puisse être la portée de la clause de la nation la plus favorisée. Cette clause, en effet, doit être interprétée conformément aux intentions de l'Etat de qui elle émane et qui l'a consentie ; toute autre interprétation manquerait de base. Or, il est bien évident que cet Etat, lorsqu'il a consenti la

clause de la nation la plus favorisée, n'a pu prendre en considération, pour en faire bénéficier la puissance avec laquelle il traitait, que le régime commercial organisé ou à organiser par lui ; il n'a certainement pas pris en considération le régime commercial organisé ou à organiser par un autre Etat : en d'autres termes, la nation la plus favorisée à laquelle l'Etat qui consent la clause dont nous nous occupons, promet d'assimiler la puissance avec laquelle il traite, c'est la nation la plus favorisée par lui ; ce ne peut pas être la nation la plus favorisée par un autre Etat. D'où la conclusion que la clause de la nation la plus favorisée donne bien à la puissance bénéficiaire le droit d'invoquer les stipulations plus favorables des autres traités de commerce conclus par l'Etat qui l'a consentie, mais qu'elle ne peut pas donner à la puissance bénéficiaire le droit d'invoquer les stipulations plus favorables des traités de commerce conclus par un autre Etat. On dira peut-être que ces principes, vrais dans la plupart des cas, cessent de l'être dans l'hypothèse particulière qui nous occupe, pour cette raison, tirée des rapports de vassalité qui unissent l'Egypte à l'Empire ottoman, que le Khédive n'a pu conclure des conventions commerciales avec les puissances étrangères qu'en qualité de représentant du Sultan, et que, en conséquence, les conventions commerciales égyptiennes doivent être considérées comme des conventions commerciales ottomanes et le régime commercial égyptien comme un régime commercial ottoman. L'objection n'est pas fondée. Pour la détruire, il suffit de remarquer que ce n'est pas au nom et comme représentant du Sultan que le Khédive conclut des conventions commerciales avec les puissances étrangères, que c'est en vertu d'un pouvoir personnel, qui lui est conféré sans doute par le Sultan, mais qu'il exerce en son propre nom. Lorsque le Khédive consent des conventions commerciales, il agit de son chef, avec l'autorisation, il est vrai, mais sans le mandat du Sultan, tout comme il a agi lorsqu'il a conclu les cenventions relatives à la Réforme judiciaire. Les conventions

commerciales égyptiennes ne sont donc pas des conventions commerciales ottomanes : ce sont des conventions commerciales égyptiennes et rien qu'égyptiennes, et le régime qu'elles organisent est bien proprement et uniquement un régime égyptien. D'où il suit que la clause de la nation la plus favorisée que contiennent les traités de commerce ottomans, ne peut pas donner aux puissances bénéficiaires le droit d'invoquer les stipulations des conventions commerciales égyptiennes. Sans doute, il est loisible à ces puissances d'opter entre le régime commercial ottoman et le régime commercial égyptien, mais, si elles veulent opter pour le régime commercial égyptien, il est nécessaire que, au préalable, elles aient traité directement avec l'Egypte.

La situation internationale de l'Egypte, au point de vue commercial, étant ainsi déterminée, nous pouvons aborder l'étude détaillée du régime commercial organisé par les conventions égyptiennes. La clause de la nation la plus favorisée, insérée dans toutes ces conventions, assure, en dépit de la diversité des stipulations, l'uniformité de ce régime. Notons toutefois que le Gouvernement égyptien a tenu à restreindre la portée de la clause de la nation la plus favorisée ; il s'est réservé le droit de conclure des arrangements commerciaux spéciaux avec la Turquie, dont ne pourra bénéficier aucune autre puissance (1).

---

(1) Conventions avec la Grande-Bretagne (art. 13), avec le Portugal (art. 2), avec la Belgique (art. 13), avec l'Autriche-Hongrie (art. 13), avec l'Italie (du 14 juillet 1906, art. 22), avec l'Allemagne (art. 22), avec la Grèce (du 4 juin 1906, art. 21), avec la France (art. 22), avec la Russie (art. 22). Par les conventions commerciales conclues avec la Grande-Bretagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, le Portugal, l'Allemagne et la France, et par celles conclues avec la Grèce le 21 mars 1895 et avec l'Italie le 19 février 1892, le Gouvernement égyptien s'était également réservé le droit de conclure des arrangements commerciaux spéciaux avec la Perse. Cette réserve n'existe plus dans les conventions commerciales conclues avec la Grèce en 1906, avec l'Italie en 1906 et avec la Russie en 1909 ; elle doit donc être considérée comme non écrite dans les conventions commerciales antérieures. — Par une seconde disposition des articles précités, le Gouvernement égyptien se réserve aussi le droit de prendre des arrangements spéciaux *pour l'échange des marchandises*

De toutes les conventions commerciales consenties par l'Egypte, la plus complète est la convention conclue avec la France le 26 novembre 1902. Cette convention est aussi celle dont les stipulations sont le plus favorables au commerce étranger, et, pour cette raison, elle a servi de modèle aux conventions plus récentes, c'est-à-dire aux conventions conclues avec la Grèce le 4 juin 1906, avec l'Italie le 14 juillet 1906 et avec la Russie le 28 février/13 mars 1909 (1). C'est donc la

---

indigènes ou étrangères avec les provinces soudanaises ; mais l'effet de cette réserve est complètement détruit par la disposition suivante du premier procès-verbal annexé aux diverses conventions : « En ce qui concerne le com- « merce avec les provinces soudanaises, les ressortissants (de la puissance « contractante) et les marchandises jouiront de tous les avantages qui sont ou « seront accordés aux ressortissants de la nation la plus favorisée et aux « indigènes les plus favorisés ainsi qu'aux marchandises étrangères ou indi- « gènes les plus favorisées ». — Dans la convention commerciale du 14 juillet 1906, l'Italie a stipulé à son profit une réserve analogue à celles stipulées par le Gouvernement égyptien. L'article 22 de la convention italienne déclare, en effet, « les stipulations de la présente convention inapplicables... ; 3° aux faveurs « actuellement accordées ou qui pourraient être accordées ultérieurement par « l'Italie à d'autres Etats limitrophes pour faciliter le commerce de frontière, « ni aux réductions et franchises de droits de douane accordées seulement « pour certaines frontières déterminées ou aux habitants de certains dis- « tricts ». La même réserve, en termes plus précis, a été stipulée par la Russie dans la convention du 28 février/13 mars 1909. Il est spécifié, dans l'article 22, que « les stipulations de la présente convention ne doivent pas « s'appliquer... ; 3° aux faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être « accordées ultérieurement par la Russie à d'autres Etats limitrophes pour « faciliter le trafic local d'une zone frontière s'étendant jusqu'à 15 kilomètres « de largeur, ainsi qu'aux faveurs provenant des conditions d'une union « douanière qui est ou pourrait être conclue par la Russie, avec une tierce « puissance ; 4° aux faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être « accordées ultérieurement, relativement à l'importation ou à l'exportation, « aux habitants du Gouvernement d'Arkangel ainsi que pour les côtes septen- « trionales et orientales de la Russie d'Asie (Sibérie) ». Nous ne trouvons aucune réserve analogue dans les conventions commerciales conclues avec les autres puissances ; mais il ne nous paraît pas douteux que la clause de la nation la plus favorisée donne à toutes les puissances le droit d'invoquer la réserve stipulée par l'Italie et par la Russie.

(1) Cette convention commerciale, après avoir été ratifiée par le Parlement français, est entrée en vigueur le 26 octobre 1906.

convention conclue avec la France qui doit faire l'objet principal de notre étude. Elle se compose de deux catégories d'instruments diplomatiques. La première catégorie comprend la convention commerciale proprement dite, divisée en vingt-six articles. La seconde catégorie comprend huit documents de nature diverse, ayant pour objet de compléter et d'expliquer la convention commerciale : annexés à la convention et signés par les représentants des deux puissances contractantes, ces documents participent de la nature contractuelle de la convention et ont, par conséquent, la même force obligatoire qu'elle. Ils organisent, au même titre que la convention, le régime commercial égyptien. Le plus important de ces documents annexés est le règlement douanier (1).

§ 2. — *La liberté du commerce extérieur et de la navigation*

La convention débute par l'affirmation d'un principe général : « Il y aura, dit l'article 1er dans son premier alinéa, pleine et « entière liberté de commerce et de navigation entre la Répu- « blique française et l'Egypte » (2). Les dispositions suivantes développent ce principe et l'appliquent au commerce d'importation et au commerce d'exportation. L'article 3, qui vise le commerce d'exportation, est ainsi conçu : « Les articles destinés « à être exportés d'Egypte en France ou de France en Egypte,

(1) Par l'article 21 de la convention commerciale, le Gouvernement français déclare accepter l'application à ses ressortissants et à son commerce du règlement douanier égyptien. Il stipule, en outre, que, pendant toute la durée de la convention, il ne pourra être apporté aucun changement aux articles 2, 8, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 27, 33 à 41 et 5 (dernier paragraphe) du règlement douanier, sans l'assentiment du représentant de la France en Egypte. — Mêmes dispositions dans les conventions commerciales avec l'Allemagne (art. 21), avec la Grèce (art. 20), avec l'Italie (art. 21 de la convention de 1906), avec la Russie (art. 21). — Les autres puissances ont adhéré par actes séparés au règlement douanier égyptien.

(2) Même disposition dans les conventions conclues avec les autres puissances (art. 1, al. 1).

« ne peuvent être frappés en Egypte et respectivement en « France de droits ou charges autres ou plus élevés que ceux « qui sont ou pourraient être acquittés lors de l'exportation « desdits articles à destination du pays étranger le plus favo- « risé. — *Les deux parties contractantes s'engagent à n'établir « l'une envers l'autre aucune prohibition d'exportation qui ne soit « en même temps applicable aux autres nations* » (1). L'article 2, qui vise le commerce d'importation, porte : « Les produits du « sol ou de l'industrie de la France qui seront importés en « Egypte et les produits du sol ou de l'industrie de l'Egypte qui « seront importés en France ne seront pas soumis à des droits « autres ou plus élevés que ceux qui seront perçus sur les « produits similaires originaires du pays étranger le plus « favorisé et en provenant dans les mêmes conditions. — *Les « deux parties contractantes s'engagent à n'établir l'une envers « l'autre aucune prohibition d'importation* ». La comparaison de ces deux textes suggère immédiatement une réflexion intéressante : c'est que le principe de la liberté du commerce est plus largement appliqué au commerce d'importation qu'au commerce d'exportation. En droit, la liberté du commerce d'importation est illimitée (2) ; l'Egypte s'engage envers la France à n'établir

(1) Même disposition dans les conventions conclues avec les autres puissances (art. 3).

(2) Même disposition dans les conventions conclues avec l'Italie (art. 2), la Russie (art. 3), l'Allemagne (art. 2) et la Grèce (art. 2), avec cette différence qu'il n'y a pas d'engagement réciproque pris par l'Allemagne et par la Grèce. Les dispositions correspondantes des conventions conclues avec la Grande-Bretagne, l'Autriche-Hongrie et la Belgique, au contraire, réservent aux parties contractantes le droit d'édicter des prohibitions d'importation, à la condition que ces prohibitions soient rendues applicables aux autres nations. Voici la disposition de la convention conclue avec la Grande-Bretagne : Art. 2 : « Il « ne sera maintenu ou édicté contre l'importation d'un article quelconque, « produit du sol ou de l'industrie, de l'un ou de l'autre des deux pays « contractants, de quelque provenance que ce soit, aucune prohibition qui ne « s'appliquerait pas également à l'importation du même article, produit du sol « ou de l'industrie, de tout autre pays étranger ».

aucune prohibition d'importation : l'engagement, d'ailleurs, est réciproque. La liberté du commerce d'exportation, au contraire, n'est pas, en droit, illimitée : l'Egypte peut édicter toutes les prohibitions d'exportation qu'il lui plaira d'édicter, à la seule condition que ces prohibitions soient rendues simultanément applicables à toutes les nations. Cette réserve, que contiennent toutes les conventions commerciales conclues par l'Egypte, est d'autant plus significative que les dispositions du traité franco-ottoman de 1861 lui sont plus formellement contraires ; nous avons vu (1) que l'article 2 de ce traité consacrait, en termes aussi explicites que possible, le principe de l'absolue liberté du commerce d'exportation. Il n'est pas inutile d'observer que l'Egypte n'a pas encore usé du droit qu'elle s'est ainsi réservé, en sorte que la liberté du commerce d'exportation est pratiquement illimitée. Au contraire, la liberté du commerce d'importation, en dépit du principe posé par l'article 2 précité, n'est pas, en fait, illimitée ; la convention commerciale elle-même la soumet à un certain nombre de restrictions. Ces restrictions sont de deux sortes. Les unes ont le caractère de mesures éventuelles et normalement temporaires : ce sont les prohibitions d'importation que l'Egypte et la France se réservent respectivement le droit d'édicter dans l'intérêt de la sécurité et de la moralité publiques. Toutefois, chacune des puissances contractantes ne peut user de cette réserve qu'à la condition que la prohibition édictée soit rendue simultanément applicable à toutes les puissances, à moins qu'il ne s'agisse d'une prohibition édictée dans le but de sauvegarder la santé publique, d'empêcher la propagation des épizooties ou la destruction des récoltes, ou de protéger les plantes utiles, auquel cas il n'est pas nécessaire que la prohibition soit rendue applicable à toutes les puissances (2). Les autres restrictions sont aussi des prohibitions

(1) Tome I (2e édition), pages 175 et 176.

(2) Art. 2, al. 2 et 3. Mêmes dispositions dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, l'Italie, la Grèce (art. 2) et la Russie (art. 3).

d'importer, mais ces prohibitions d'importer sont normalement permanentes et immédiatement applicables. Elles visent un certain nombre de produits du sol ou de l'industrie limitativement énumérés par la convention, et qui sont : le tombac, le sel, le salpêtre, le natron, le hachiche (1), les matières explosibles, la poudre, enfin les armes, les parties d'armes et les munitions (2) qui ne sont pas comprises dans un tableau dressé d'un commun accord par les deux puissances contractantes et annexé à la convention (3). Le tabac, sous toutes ses formes, est

(1) Art. 11. — Conventions avec la Grande-Bretagne (art. 2, dernier alinéa), avec le Portugal (art. 1, al. 2), avec l'Autriche-Hongrie (art. 2, dernier alinéa), avec la Belgique (art. 2, dernier alinéa), avec l'Italie (art. 11), avec l'Allemagne (art. 11), avec la Grèce (art. 11), avec la Russie (art. 11). Il est du reste entendu que « tous avantages qui viendraient à être ultérieurement accordés à n'importe quelle autre puissance en ce qui concerne le tombac, le sel, le salpêtre, « le natron et le hachiche, seraient acquis de plein droit et sans compensation « au commerce et aux ressortissants français ». Procès-verbal annexé à la convention avec la France, § V.

(2) Art. 12. — Conventions avec l'Allemagne (art. 12), avec l'Italie (art. 12), avec la Grèce (art. 12), avec la Russie (art. 12). Les autres conventions commerciales prohibent d'une manière générale et sans réserve d'aucune sorte l'exportation des armes de toute nature, des munitions, de la poudre et des cartouches explosibles.

(3) Ce tableau forme l'annexe n° 6. Nous le trouvons également dans la convention commerciale avec l'Allemagne, où il forme l'annexe n° 8, dans la convention commerciale avec l'Italie de 1906, où il forme l'annexe n° 2, dans la convention commerciale avec la Grèce de 1906, où il forme l'annexe n° 7, dans la convention commerciale avec la Russie, où il forme l'annexe n° 2. Il détermine limitativement : 1° les *armes importables*, qui sont : *a*) les fusils à âme lisse et les mousquetons de chasse, systèmes Lefaucheux, Lancaster et autres, à un ou deux coups, se chargeant par la bouche, à la condition que le diamètre de la bouche ne dépasse pas 20 millimètres ; *b*) les armes de luxe, savoir : les armes antiques et les fusils, carabines, mousquetons, revolvers et pistolets de toute longueur, dont la crosse, le chien ou le canon sont essentiellement enrichis d'or ou d'argent, ou ciselés artistement. Le prix de cette seconde catégorie d'armes de luxe ne doit pas être inférieur à 500 francs par arme pour les fusils, carabines et mousquetons, à 200 francs pour les revolvers et à 80 francs pour les pistolets. Les importateurs des armes de luxe sont admis à importer en même temps 100 cartouches chargées à petit plomb, pour chaque fusil, carabine ou mousqueton ; *c*) les fusils, carabines et pistolets dits Flobert, les armes semblables de petit calibre et les armes à spirale dites de

aussi compris dans l'énumération que donne la convention commerciale des produits non importables ; mais le procès-verbal annexé à la convention a levé cette prohibition pour les tabacs français et les cigares de fabrication française, tout en soumettant leur importation à un régime exceptionnel, que nous déterminerons plus loin (1).

---

salon ; *d)* les sabres dont la poignée ou la lame est essentiellement enrichie d'or ou d'argent ou ciselée artistement, les épées et lames d'épées, les fleurets d'escrime et les couteaux de chasse. 2° le *matériel importable* : toutes sortes de parties de fusils, de revolvers, de pistolets, d'armes blanches et d'autres armes importables. 3° les *munitions importables* : cartouches chargées et douilles de cartouches non chargées pour les armes importables. — La disposition finale du tableau annexé spécifie que « la défense d'importer des ma- « tières explosibles n'emporte pas prohibition d'importation et de vente des « produits qui, en vertu de leur composition, sont explosifs dans certaines « conditions ou peuvent servir à la fabrication de matières explosibles, comme, « par exemple, le soufre, l'éther, le nitrate de soude. Elle doit seulement « empêcher l'introduction de matières qui sont destinées à être exclusivement « ou au moins principalement employées comme poudre à carrière ou pour « des usages analogues ».

(1) Annexe n° 1, Procès-verbal, § V. « Toutefois, pendant tout le temps que « la convention sera en vigueur, les cigares de fabrication française et les « tabacs français accompagnés de certificats d'origine seront admis à l'impor- tation en Egypte, aux mêmes conditions et moyennant le paiement des mêmes « droits qui sont ou seront appliqués aux cigares et aux tabacs dont l'intro- « duction est ou serait ultérieurement autorisée par suite d'arrangements spé- « ciaux. En aucun cas et pour quelque motif que ce soit pendant toute la « durée de la susdite convention, les cigares et tabacs français en Egypte ne « seront traités moins favorablement que ceux provenant de tout autre pays ». — Les conventions avec la Grande-Bretagne et avec le Portugal ne contiennent aucune annexe relative à l'importation des tabacs. Les conventions avec l'Allemagne, l'Italie et la Russie contiennent une déclaration annexée identique a la disposition du procès-verbal de la convention avec la France qui vient d'être reproduite. Les conventions avec l'Autriche-Hongrie, la Belgique et la Grèce contiennent aussi une déclaration annexée, relative à l'importation des tabacs. Cette déclaration admet à l'importation en Egypte les tabacs provenant des puissances contractantes dans les mêmes conditions que le procès-verbal annexé à la convention française : elle formule, en outre, la réserve suivante : convention avec la Grèce, annexe n° 2 : « Le Gouvernement égyptien n'entend « ni aliéner, ni amoindrir son droit absolu d'organiser le régime des tabacs, « ainsi qu'il le jugera convenable. Il aura donc le droit, à tout moment, de

Au commerce d'importation et au commerce d'exportation, dont les limites, quant aux produits qui peuvent en faire l'objet, viennent d'être fixées, la convention commerciale ouvre le territoire égyptien dans les termes suivants : « Les ressortissants de « la République française en Egypte pourront librement entrer « avec leurs navires et leurs cargaisons dans tous les endroits et « ports dont l'entrée est ou sera permise aux *ressortissants de la « nation la plus favorisée* » (1). Cette disposition doit être complétée par la disposition correspondante de la convention commerciale conclue avec la Grande-Bretagne, aux termes de laquelle, « les ressortissants britanniques en Egypte pourront « librement entrer avec leurs navires et leurs cargaisons dans « tous les lieux et ports dont l'entrée est ou serait permise *aux « nationaux du pays* » (2). De la combinaison de ces deux dispositions il résulte que les bâtiments et les ressortissants français doivent être traités en Egypte aussi favorablement non seulement que les bâtiments et les ressortissants de la nation étrangère la plus favorisée, mais encore que les bâtiments et les ressortissants égyptiens; l'Egypte s'interdit ainsi toute mesure qui aurait pour objet de fermer certains ports au commerce étranger, tout en les laissant ouverts au commerce national. L'assimilation entre les bâtiments français, d'une part, et les bâtiments de la nation étrangère la plus favorisée ou les bâtiments égyptiens, d'autre part, a lieu, précise la convention,

---

« modifier les droits d'entrée et de *suspendre l'importation, soit à titre temporaire, soit à titre définitif* ». Cette réserve, au moins en ce qui concerne le droit de suspendre l'importation, ne figure pas dans la convention avec la France. Nous ne pouvons interpréter ce silence que dans le sens d'une renonciation, de la part du Gouvernement égyptien, au droit de suspendre l'importation des tabacs pendant toute la durée de la convention conclue avec la France.

(1) Art. 1, al. 2. Conf. convention avec l'Allemagne, avec la Grèce, avec l'Italie, avec la Russie (art. 1, al. 2).

(2) Art. 1, al. 2. Conf. convention avec la Belgique, avec l'Italie, avec l'Autriche-Hongrie (art. 1, al. 2).

« quel que soit le port de départ des navires » (1), c'est-à-dire alors même que ce port de départ ne serait pas un port français, et « quel que soit le lieu d'origine de la cargaison », c'est-à-dire alors même que la cargaison ne se composerait pas de produits français. La nationalité d'un navire est, en effet, d'après les règles actuelles du droit maritime international, indépendante de son port d'attache et de départ; elle est indépendante aussi de la nationalité de la cargaison. Le Gouvernement égyptien s'engage d'ailleurs, par une clause expresse de la convention, à considérer comme français tout bâtiment reconnu tel par la loi française (2). Ajoutons que les bâtiments français ne sont pas les seuls pour lesquels la France ait stipulé dans la convention du 26 novembre 1902; elle a stipulé aussi, en sa qualité de puissance protectrice des intérêts catholiques dans l'Empire ottoman et particulièrement en Egypte, pour les bâtiments battant pavillon de Jérusalem. Aux termes de l'Article X du procès-verbal annexé à la convention, « les bâtiments qui naviguent sous le pavillon de « Jérusalem, jouissent du même traitement que les bâtiments « français dans les eaux et ports d'Egypte ».

Nous savons ainsi dans quelle mesure l'Egypte est ouverte au commerce français et, plus généralement, au commerce étranger. Etudions maintenant les taxes commerciales auxquelles ce commerce est soumis par la convention du 26 novembre 1902.

§ 3. — *Les tarifs*

Commerce intérieur. — Les taxes qui peuvent être perçues sur les opérations de commerce intérieur sont les taxes de consommation ou droits d'accise. Le commerce étranger peut-il être atteint par ces taxes, et dans quelle mesure peut-il l'être? La

(1) Art. 5. Même disposition dans les autres conventions commerciales.

(2) Art. 5, al 3. Réciproquement la France s'engage à considérer comme égyptien tout bâtiment reconnu tel par la loi égyptienne. — Même disposition dans les autres conventions commerciales (art. 5).

question est prévue par les conventions commerciales, et la solution qu'elles lui donnent est différente suivant que les opérations du commerce intérieur portent sur des produits égyptiens ou qu'elles portent sur des produits importés.

Si les opérations du commerce intérieur portent sur des produits égyptiens, les ressortissants français peuvent être obligés d'acquitter les mêmes taxes que les nationaux égyptiens; en aucun cas, ils ne peuvent être assujettis à des taxes plus fortes; si même, par impossible, le Gouvernement égyptien accordait aux ressortissants d'une nation étrangère quelconque un traitement plus favorable qu'à ses propres nationaux, les ressortissants français auraient le droit de bénéficier immédiatement de ce traitement plus favorable. C'est ce qu'il résulte de la combinaison des articles 1, alinéa 2, et 10 de la convention avec la France, et de l'article 1, alinéa 2, de la convention avec la Grande-Bretagne. Les articles 1, alinéa 2, et 10 de la convention avec la France stipulent au profit des ressortissants français, le premier de ces textes concernant l'application des taxes en général, le second concernant spécialement l'application des taxes intérieures, le traitement des ressortissants de la puissance étrangère la plus favorisée (1). L'article 1, alinéa 2, de la convention avec la Grande-Bretagne, qui est général et vise l'application de toutes les taxes, aussi bien des taxes qui frappent le commerce intérieur que de celles qui frappent le commerce extérieur, stipule pour les ressortissants britanniques — et il est incontestable que les ressortissants français ont le droit d'invoquer le bénéfice de cette disposition — le traitement des nationaux égyptiens. « Les sujets britanniques en Egypte, dit ce texte, « et les Egyptiens dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et « d'Irlande, jouiront respectivement, en matière de commerce et « de navigation, des mêmes droits, privilèges, libertés, faveurs,

(1) Mêmes dispositions dans les conventions commerciales avec la Grèce, l'Allemagne, l'Italie et la Russie.

« immunités et franchises dont jouissent ou pourraient jouir « *les nationaux du pays*, *sans qu'ils aient à payer aucune taxe* « *ou droit plus élevés que ceux auxquels ces derniers sont assu-* « *jettis* » (1).

Supposons que les opérations du commerce intérieur portent sur des produits importés. Dans cette hypothèse, le régime commercial égyptien, depuis la conclusion des premières conventions commerciales, a passé par deux phases différentes. Les conventions commerciales antérieures à la convention conclue avec l'Allemagne le 19 juillet 1892 reconnaissent au Gouvernement égyptien la faculté de frapper d'un droit d'accise les produits importés dans le cas où les produits similaires égyptiens seraient assujettis à une taxe de consommation, et à la condition que tous les produits étrangers importés, quelle qu'en soit la provenance, soient soumis au même droit d'accise. Le droit d'accise doit être équivalent à la taxe de consommation imposée aux produits égyptiens, et, si cette taxe est supprimée ou réduite, le droit d'accise doit être supprimé ou réduit proportionnellement. Les mêmes conventions commerciales reconnaissent aux municipalités et aux communes égyptiennes le droit de frapper de taxes d'accise, à leur entrée dans le territoire de la commune ou de la municipalité, pour y être consommés, les boissons, les liquides, les comestibles, les fourrages, les combustibles et les matériaux de construction importés, quand bien même ces divers articles ne seraient pas produits en Egypte (2). La convention conclue avec l'Allemagne a inauguré un régime nouveau, infiniment plus avantageux pour le commerce étranger. Par l'article 10 de cette convention, le Gouvernement égyptien s'engage à ne prélever, soit directement, soit par l'intermédiaire des municipalités ou des communes, aucun droit d'accise, aucune taxe de consomma-

(1) Mêmes dispositions dans les conventions commerciales avec l'Autriche-Hongrie et la Belgique.

(2) Convention avec l'Angleterre, l'Italie (1er février 1892), l'Autriche-Hongrie, la Belgique (art. 9).

tion sur les marchandises d'importation. Il est cependant fait exception à cette règle pour les articles suivants : boissons, liquides, comestibles, fourrages, combustibles et matériaux de construction ; ces articles peuvent être frappés de taxes de consommation jusqu'à concurrence, pour le total de ces taxes, de 2 0/0 *ad valorem* (1). Les dispositions de la convention avec l'Allemagne sur ce point sont reproduites par la convention avec la Grèce (2) et par la convention avec la France (3). La convention avec la France a même élargi le régime inauguré par la convention avec l'Allemagne et l'a, par conséquent, rendu encore plus favorable au commerce étranger. Cette convention, en effet, ne fait pas figurer les combustibles dans la liste des articles qui, par exception, peuvent être frappés d'une taxe de consommation, et elle exclut expressément le vin de cette liste, en spécifiant même « que le vin ne peut être frappé d'aucune « surtaxe ». En outre, la convention avec la France stipule, ce que ne fait pas, au moins expressément, la convention avec l'Allemagne, que les produits français, dans les hypothèses exceptionnelles où il est permis au Gouvernement égyptien de les taxer, ne peuvent être taxés plus fortement que les produits similaires égyptiens (4). Ces dispositions de la convention avec la France, toutefois, et nous devons en dire autant des dispositions analogues des autres conventions commerciales, ne sont pas, en principe, applicables aux tabacs, aux armes et munitions importables. Ces divers articles sont formellement exclus du droit commun des conventions commerciales et régis, au point de vue qui nous occupe, par des règles spéciales que fixent, pour

---

(1) Convention avec l'Allemagne (art. 10, al. 2).

(2) Convention avec la Grèce, du 21 mars 1895 (art. 10).

(3) Convention avec la France (art. 10), avec l'Italie, du 14 juillet 1906 (art. 10), avec la Grèce, du 4 juin 1906 (art. 10), avec la Russie (art. 10).

(4) Convention avec la France (art. 10, al. 2, dernière phrase). — Même disposition dans les conventions italienne et hellénique de 1906, et dans la convention russe.

les tabacs, l'article V du procès-verbal annexé à la convention, et, pour les armes et munitions, l'article 12 de la convention elle-même. Aux termes de ces dispositions, il est loisible au Gouvernement égyptien de frapper les tabacs, armes et munitions importés de telles taxes intérieures que bon lui semble, à la condition que le même traitement soit appliqué à tous les ressortissants étrangers et aux nationaux égyptiens (1).

Commerce extérieur. — Les taxes qui frappent ou peuvent frapper les opérations du commerce extérieur sont : les droits d'importation, les droits d'exportation et les droits de transit. Ce sont là les taxes principales, auxquelles il convient de joindre un certain nombre de taxes spéciales et accessoires, dont les plus importantes sont : les droits de quai, les droits de factage, d'entrepôt et de dépôt, les droits d'écluses, de tamkin, de plombage, de laissez-passer, de déclaration, enfin les droits de pesage et de mesurage (2). Dans quelles conditions et dans quelle mesure ces diverses taxes sont-elles applicables en Egypte, et quel peut en être le montant ?

En ce qui concerne les taxes spéciales et accessoires, il nous suffira de dire que les conventions commerciales, et en particulier la convention commerciale avec la France, dans son art. 10, dernier alinéa, se réfèrent purement et simplement aux règlements égyptiens qui les prévoient, en stipulant pour les marchandises étrangères et les commerçants étrangers le traitement des marchandises égyptiennes et des commerçants égyptiens, et, éventuellement, celui des commerçants et des marchandises de la nation étrangère la plus favorisée. Notons cependant que,

---

(1) Mêmes dispositions dans la convention avec l'Allemagne. Déclaration du Gouvernement égyptien annexée à la convention (annexe n° 4, article 12 de la convention). La convention avec la Grèce contient une declaration analogue en ce qui concerne le tabac (annexe n° 2). Id. Conventions avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Belgique et la Russie.

(2) Convention avec la France (art. 10, dernier alinéa), combinée avec la convention avec la Grande-Bretagne (art. 9, al. 3).

par une déclaration annexée à la convention avec la France (1), le Gouvernement égyptien a pris l'engagement de ne pas élever les droits de quai, à Alexandrie, au-dessus de leur taux actuel (2), et, à Port-Saïd, au-dessus de 7 pour mille à l'importation et de 4 1/2 pour mille à l'exportation. Notons aussi que, par une déclaration annexée à la convention avec la Grèce (3), le Gouvernement égyptien s'est engagé à ne pas élever les droits de factage au-dessus du taux fixé par le décret du 1[er] janvier 1893.

Nous ne parlerons des droits de transit que pour dire que les conventions commerciales les suppriment. L'article 9 de la convention commerciale avec la France est ainsi conçu : « Aucun « droit de transit ne sera prélevé sur les marchandises françaises « passant par l'Egypte sans distinction, qu'elles soient transbor- « dées d'un navire à l'autre ou placées dans des entrepôts réels « ou transportées par voie de terre à travers le territoire « égyptien » (4) ; et, en conformité avec cette disposition, le règlement douanier égyptien, dans ses articles 24 et 25, détermine sous quelles conditions la taxe d'importation, exigible des marchandises en transit à leur entrée en Egypte, devra être remboursée aux ayants droit. L'article 9 précité ajoute : « Les char- « bons embarqués en Egypte continueront à être soumis à un « droit équivalent au droit d'exportation, c'est-à dire 1 0/0 *ad* « *valorem* ; toutefois, cette taxe ne sera pas perçue sur les char- « bons embarqués à bord des navires de guerre » (5).

---

(1) Annexe n° 4. La même déclaration est annexée a la convention italienne de 1906 et à la convention russe.

(2) Ce taux est fixé par le décret du 22 septembre 1880.

(3) Annexes n[os] 8 et 9. La déclaration du Gouvernement égyptien est reproduite dans le procès-verbal annexé à la convention avec la France, art. IV.

(4) Même disposition dans les autres conventions commerciales. Conventions avec la Grande-Bretagne, l'Italie (1892), la Belgique, l'Autriche-Hongrie (art. 8, al. 4). Conventions avec l'Allemagne, la Grèce, l'Italie (1906) et la Russie (art. 9).

(5) Même disposition dans la convention avec l'Italie de 1906 et dans la convention avec la Russie, et, sauf la réserve relative aux navires de guerre,

Restent les taxes proprement dites d'exportation et d'importation. La taxe d'exportation est fixée par les conventions commerciales, d'une manière uniforme pour toutes les marchandises, à 1 0/0 de la valeur de la marchandise (1). L'ancien taux, mis en vigueur par le traité de commerce franco-ottoman de 1861, est donc maintenu en Egypte. C'est à l'administration des douanes égyptiennes qu'il appartient de fixer définitivement la valeur des articles exportés. Toutefois, l'administration des douanes ne jouit pas d'une entière liberté d'appréciation. Il est formellement stipulé dans la convention avec la France qu'elle devra, d'accord avec les principaux commerçants intéressés, procéder à l'établissement de tarifs périodiques. Les tarifs établis pour une période supérieure à un mois doivent même être communiqués au consulat de France à Alexandrie, qui a le droit d'y faire opposition ; à défaut d'opposition formelle dans la huitaine qui suit la communication, les tarifs sont applicables aux ressortissants français (2). La taxe d'importation est fixée par la convention commerciale avec la France à 8 0/0 de la valeur de la marchandise. « Le Gouvernement égyptien, dit l'article 6 de la « convention, s'engage à ne soumettre les produits du sol ou « de l'industrie de la France à aucun droit excédant 8 0/0 *ad*

---

dans les conventions avec l'Allemagne et avec la Grèce. Dans les autres conventions, nous trouvons la disposition suivante (art. 8, dernier alinéa) : « Les articles destinés à l'usage des navires sur lesquels ils sont chargés, « seront soumis à un droit équivalent au droit d'exportation, c'est-à-dire 1 0/0 « *ad valorem* ». La disposition des conventions avec la France, la Grèce et l'Allemagne est plus favorable au commerce étranger, en ce sens qu'elle restreint à un seul article — les charbons — la faculté de taxation. Les autres puissances ont le droit incontestable de bénéficier de cette disposition plus favorable.

(1) Art. 8, al. 1.

(2) Art. 8, al. 2 et 3. Mêmes dispositions dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et la Russie. Les autres conventions commerciales se bornent à stipuler que l'administration des douanes devra, autant que possible, procéder à l'établissement de tarifs périodiques (art. 8, al. 2).

« *valorem* » (1). Ce taux de 8 0/0 est le taux normal, généralement applicable ; il constitue la règle. A cette règle la convention avec la France, moins libérale que le traité franco-ottoman de 1861, apporte des exceptions. Certains articles peuvent être frappés d'une taxe plus élevée : ce sont, en premier lieu, les alcools dulcifiés ou aromatisés (liqueurs) ne contenant pas plus de 50 degrés d'alcool pur, les sucres raffinés et les bois de construction et autres, qui peuvent être frappés d'une taxe de 10 0/0 *ad valorem*, et, en second lieu, les alcools au-dessus de 50 degrés, les pétroles et les animaux, dont la taxe d'importation peut s'élever jusqu'à 15 0/0 *ad valorem* (2). Ce taux de 8, 10 ou 15 0/0 doit être calculé sur la valeur de l'article importé dans le lieu de chargement ou d'achat, majorée des frais de transport et d'assurance jusqu'au port de déchargement en Egypte (3). Afin de fixer, pour les articles les plus importants, la valeur sur laquelle doit être calculée la taxe d'importation et de donner ainsi une base équitable à l'appréciation de l'administration des douanes égyptiennes, la convention commerciale oblige cette administration à procéder, d'accord avec les principaux commer-

(1) Conf. conventions commerciales avec la Grèce (1906), l'Italie (1906) et la Russie (art. 6). La convention commerciale avec l'Allemagne fixe la taxe d'importation à 10 0/0 *ad valorem*. Exception est faite pour les articles suivants : soies grèges et moulinées et fils de soie, vins en fûts et en bouteilles, alcools, pétroles, animaux, céréales et farines, qui peuvent être portés jusqu'à 15 0/0 *ad valorem* (art. 6). Les conventions commerciales avec la Grande-Bretagne, la Belgique et l'Autriche-Hongrie procèdent différemment. Elles énumèrent un certain nombre d'articles qu'elles soumettent à une taxe d'importation de 10 0/0 ; pour les articles non compris dans l'énumération il est stipulé que le Gouvernement égyptien conserve un droit absolu de taxation (art. 6). Il n'est pas inutile de faire remarquer que la plupart des articles importés en Egypte sont compris dans l'énumération. Ajoutons que toutes les puissances, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, ont le droit de bénéficier des dispositions de la convention avec la France.

(2) Même disposition dans les conventions commerciales italienne, hellénique et russe.

(3) Art. 7, al. 1. Même disposition dans les autres conventions commerciales.

çants intéressés, tant français qu'étrangers ou égyptiens, à l'établissement d'un tarif pour une période n'excédant pas douze mois. Une fois établi, le tarif doit être communiqué au consulat de France à Alexandrie et officiellement publié ; il est applicable aux produits et aux ressortissants français, si le consulat de France n'y fait pas opposition formelle dans la quinzaine qui suit la publication officielle et la communication au consulat (1).

C'est l'administration des douanes égyptiennes qui est chargée de percevoir les taxes d'exportation et d'importation sur les marchandises soumises à ces taxes. Pour qu'elle puisse opérer cette perception dans les conditions prévues et suivant les règles tracées par les conventions commerciales, il est nécessaire qu'elle connaisse la consistance et la nature ainsi que le lieu de destination ou de provenance des marchandises importées ou exportées. Ces indications lui seront fournies par les manifestes d'importation et d'exportation et par les déclarations en douane. Aux termes de l'article 16 de la convention avec la France, les capitaines des bâtiments de commerce ayant à bord des marchandises à destination de l'Egypte sont tenus, immédiatement après leur arrivée au port de destination et, au plus tard, dans les trente-six heures qui suivent leur arrivée, de déposer à la douane deux copies exactes de leur manifeste, certifiées par eux conformes à l'original ; de même, ils doivent, avant leur départ d'un port égyptien, déposer à la douane une copie du manifeste relatant les marchandises chargées sur leur navire. Le manifeste original, soit à l'arrivée, soit au départ, doit être présenté en même temps que les copies, pour être comparé avec elles ; il doit être restitué dans les vingt-quatre heures (2). Aux termes

(1) Art. 7, al. 2, 3 et 4. Mêmes dispositions dans les autres conventions commerciales.

(2) Mêmes dispositions dans les autres conventions commerciales. La convention avec la France ajoute (art. 16, al. 3) : « Les agents des bateaux fran-« çais pourront se constituer garants pour l'accomplissement de toutes les

de l'article 17 de la même convention, toute opération de douane en Egypte, soit à l'arrivée, soit au départ, doit être précédée d'une déclaration signée par le détenteur de la marchandise ou son représentant (1). Cette déclaration doit être présentée à la douane dans les huit jours qui suivent le débarquement de la cargaison, s'il s'agit de marchandises importées, et, s'il s'agit de marchandises exportées, dans les quarante-huit heures qui précèdent l'embarquement (2). Elle doit énoncer les nom, prénoms, nationalité et domicile du déclarant, l'espèce, la qualité et, s'il y a lieu, le poids des marchandises, le nombre, la nature, les marques et numéros des colis. Elle doit énoncer aussi les lieux de provenance et d'origine des marchandises ainsi que le nom du navire qui les a transportées, s'il s'agit de marchandises importées, et, s'il s'agit de marchandises destinées à l'exportation, leur lieu de destination ainsi que le nom du navire sur lequel elles doivent être embarquées. Elle doit énoncer enfin la valeur des marchandises, telle qu'elle est appréciée par le déclarant, qui doit tenir compte, pour faire son appréciation, du double élément que nous avons signalé plus haut (3). A la déclaration doivent être jointes, si la douane l'exige, toutes les pièces justificatives de la valeur énoncée par le déclarant, telles que les factures, les polices d'assurance, les correspondances, etc. (4). Si ces pièces ne sont pas produites ou si les pièces produites

« formalités douanières prescrites par le règlement douanier. Les capitaines « en seront dès lors dispensés ». Cette disposition, qui se retrouve dans les conventions commerciales postérieures à la convention française, ne figure pas dans les autres conventions commerciales ; mais elle est consacrée par le règlement douanier (art. 9, dernier alinéa). — Les articles 5, 16 et 26 du règlement douanier indiquent les mentions que doivent contenir les manifestes d'importation et d'exportation.

(1) Mêmes dispositions dans les autres conventions commerciales.

(2) Règlement douanier (art. 18 et 27).

(3) Règlement douanier (art. 19).

(4) Convention avec la France (art. 18, al. 1er). Mêmes dispositions dans les autres conventions commerciales. Règlement douanier (art. 18).

paraissent insuffisantes, la douane est autorisée à fixer elle-même la valeur de la marchandise (1).

Le paiement des taxes d'importation et d'exportation est exigible immédiatement ; aucune marchandise ne peut être retirée des locaux de la douane avant qu'il ne soit opéré (2). Il doit être fait en monnaie d'or ou d'argent, conformément au tarif du Gouvernement égyptien (3). Exceptionnellement la perception des taxes s'effectue en nature, lorsque, l'autorité douanière ayant estimé elle-même les marchandises, vu l'insuffisance des pièces justificatives produites par le déclarant à l'appui de son estimation personnelle, celui-ci n'accepte pas l'estimation faite par l'autorité douanière et refuse d'acquitter les taxes au comptant (4). Dans ce cas, de trois choses l'une : ou bien les marchandises sont toutes de la même espèce ou qualité, et alors la perception des taxes en nature s'opère proportionnellement aux quantités ; ou bien les marchandises comprennent des objets d'espèces ou de qualités variées, et alors la perception des taxes en nature ne peut s'opérer que sur les articles contestés ; le choix des objets à prélever appartient à l'autorité douanière, à moins que l'écart entre les prix indiqués par le déclarant et l'estimation faite par la douane n'excède pas 10 0/0, auquel cas le choix appartient par moitié au négociant et par moitié à l'autorité douanière : en toute hypothèse, l'autorité douanière doit calculer la valeur des marchandises qu'elle prélève d'après les prix indiqués par le déclarant ; ou bien, enfin, la marchandise dont la valeur est contestée, est indivisible et non susceptible de fractionnement, et alors l'autorité douanière a le droit de prendre la marchandise pour son compte, à la condition de faire connaître son intention dans le délai de trois jours : si

(1) Règlement douanier (art. 18).

(2) Règlement douanier (art. 8, al. 3 et 4).

(3) Règlement douanier (art. 8, al. 3).

(4) Convention avec la France (art. 18, al. 2). Mêmes dispositions dans les autres conventions. Règlement douanier (art. 18, al. 4).

l'autorité douanière fait usage de ce droit, elle est tenue de payer au négociant le prix de la marchandise déclaré par lui, avec une majoration de 10 0/0, et de lui rembourser les droits quelconques perçus sur la marchandise ; ce paiement et ce remboursement doivent être effectués dans les quinze jours qui suivent la déclaration (1).

Si générales que soient les règles qui viennent d'être exposées, concernant la taxation des marchandises exportées d'Egypte ou importées en Egypte, il y a un certain nombre d'articles que les conventions commerciales écartent de leur application : ces articles sont exemptés de toute taxe, soit d'importation, soit d'exportation. Ces exceptions s'expliquent, les unes par des considérations de souveraineté intérieure et d'ordre administratif, les autres par des considérations de courtoisie internationale, d'autres enfin par des raisons d'ordre purement économique. Dans la première catégorie d'exceptions il convient de ranger celles qui concernent : 1° les objets et effets personnels appartenant à S. A. le Khédive ; 2° les marchandises appartenant aux administrations du Gouvernement égyptien et aux particuliers jouissant de la franchise en vertu d'ordres ou d'arrangements spéciaux (2). Dans la deuxième catégorie nous rangerons les exceptions qu'impliquent l'immunité douanière des agents diplomatiques et consulaires et l'immunité douanière des maisons religieuses et des établissements de bienfaisance ou d'éducation. L'immunité douanière des agents diplomatiques et consulaires est consacrée en ces termes par l'article 14 de la convention avec la France : « Sont exemptés de toute vérifica-« tion dans les douanes, aussi bien que du paiement des droits « à l'entrée et à la sortie, les objets d'usage et effets personnels « appartenant aux titulaires ou gérants de l'agence diplomatique

(1) Conventions avec la France (art. 18, al. 3, 4, 5 et 6), la Grèce (1906), l'Italie (1906) et la Russie. Règlement douanier (art. 18, al. 5, 6, 7 et 8).

(2) Règlement douanier (art. 9, § 1, 1°, et § 2, 7°).

« de France ou d'un consulat ou d'un vice-consulat, lorsqu'ils « sont de carrière (missi) et qu'ils n'exercent aucune autre « profession, ne s'occupent ni de commerce ni d'industrie et ne « possèdent ni n'exploitent de biens-fonds en Egypte. — La « même franchise est accordée dans chaque agence diplomatique « à deux officiers de cette agence et dans chaque consulat à un « officier de ce consulat, à la demande de l'agent diplomatique « ou du consul, à la condition toutefois que ces officiers appar- « tiennent à la catégorie des fonctionnaires qui sont nommés « par décret souverain et auxquels le commerce est absolument « interdit » (1). L'immunité douanière est garantie aux maisons religieuses et aux établissements de bienfaisance et d'éducation par l'article IX du procès-verbal annexé à la convention avec la France, ainsi conçu : « Le Gouvernement égyptien maintiendra « l'immunité douanière pour les effets et objets appartenant aux « maisons religieuses des différents cultes, aux couvents et « établissements de bienfaisance ou d'éducation existant en « Egypte sous la protection consulaire de la France, dans les « conditions établies par l'article 9 du règlement douanier ci- « annexé » (2). Ces conditions sont les suivantes : les divers

(1) Mêmes dispositions dans les autres conventions commerciales. — Conf. Règlement douanier (art. 9, 2°).

(2) La même disposition a été insérée dans la convention commerciale avec l'Italie du 14 juillet 1906, où elle forme l'article IX du procès-verbal annexé (annexe n° 1). Par cette disposition, l'Italie stipule que « le Gouvernement « égyptien maintiendra l'immunité douanière pour les effets et objets apparte- « nant aux maisons religieuses des différents cultes, aux couvents et établisse- « ments de bienfaisance existant en Egypte *sous la protection consulaire de* « *l'Italie*, dans les conditions établies par l'article 9 du règlement douanier ». — Nous trouvons dans la convention commerciale avec la Russie et dans la convention commerciale avec l'Allemagne une disposition analogue, mais non absolument identique. Cette disposition forme l'article IX du procès-verbal annexé à la convention russe (annexe n° 1) et l'article IV du procès-verbal annexé à la convention allemande (annexe n° 1). Elle diffère de la disposition ci-dessus rapportée des conventions française et italienne, en ce qu'elle énumère limitativement les établissements placés sous la protection consulaire soit de la Russie, soit de l'Allemagne. Ces établissements sont, pour la Russie,

établissements mentionnés dans l'article IX du procès-verbal doivent, au commencement de chaque année, faire remettre à la douane un état approximatif et estimatif des objets qu'ils comptent importer dans le courant de l'année ; si, avant l'expiration de l'année, la valeur totale énoncée sur l'état est atteinte, la franchise est suspendue jusqu'à l'année suivante ; cette franchise peut même être retirée si la douane constate qu'il en est fait abus ; avis préalable, dans ce dernier cas, doit être donné au consulat dont relève l'établissement intéressé. Dans la deuxième catégorie d'exceptions nous rangerons encore celles qui concernent : 1° les effets personnels apportés par les voyageurs et destinés à leur usage ; 2° les effets, meubles, livres et autres objets à l'usage privé, appartenant aux personnes qui viennent s'établir pour la première fois dans le pays : ces divers objets, toutefois, ne bénéficient de la franchise qu'à la condition de porter des traces d'usage ; 3° les objets destinés à l'approvisionnement des navires de guerre des puissances amies, ainsi que les provisions et munitions destinées à l'usage des navires de commerce et de leurs équipages (1) ; 4° les livres français envoyés de France en Egypte par colis postaux ou par la poste (2).

---

l'école Abed, et, pour l'Allemagne, les établissements suivants : au Caire, l'église évangélique allemande, l'école allemande et l'hôpital Victoria des Diaconesses ; à Alexandrie, l'église évangélique allemande, l'école allemande évangélique, l'école allemande catholique et l'hôpital des Diaconesses. A cette liste d'établissements placés sous la protection consulaire allemande et bénéficiant de l'immunité douanière, stipulée par la disposition précitée de la convention commerciale avec l'Allemagne, il convient d'ajouter l'Institut impérial allemand d'archéologie égyptienne (convention additionnelle conclue entre l'Allemagne et l'Egypte le 17 mars 1910). Toutefois les articles importés pour l'Institut impérial allemand d'archéologie égyptienne ne bénéficient de l'immunité douanière qu'à la double condition que ces articles ne soient pas destinés au commerce ou à l'industrie et que la valeur totale de ces importations ne dépasse pas la somme de dix mille francs par an (art. 5 de la convention additionnelle).

(1) Règlement douanier (art. 9, § 2, 1°, 2° et 8°).

(2) Procès-verbal annexé à la convention avec la France (art. VIII), avec l'Italie de 1906 (art. VIII), avec la Russie (art. VIII).

Enfin dans la troisième catégorie d'exceptions il faut ranger les exceptions qui concernent : 1° le numéraire (or ou argent) ; 2° l'or et l'argent en barres (1) ; 3° les graines de vers à soie d'origine française et provenant de France (2) ; 4° les échantillons. Les échantillons des produits du sol égyptien sont exemptés de la taxe d'exportation, à la condition que leur valeur ne dépasse pas cent piastres égyptiennes (3). Quant aux échantillons importés, ils sont exemptés de toute taxe, soit d'importation, soit d'exportation, à la condition qu'ils soient réexportés sans avoir été vendus, et sous réserve de l'accomplissement des formalités de douane nécessaires pour la réexportation ou la mise en entrepôt : le délai accordé pour la circulation de ces échantillons doit être fixé lors de leur importation ; ce délai ne peut pas être réclamé pour plus d'une année. Ajoutons que la réexportation des échantillons doit être garantie immédiatement au premier lieu d'entrée soit par le dépôt du montant des droits de douane, soit par un cautionnement (4) ; exception est faite pour les échantillons de vins français d'une contenance inférieure à 50 centilitres, à la condition que ces échantillons représentent des vins d'espèce différente et qu'ils soient réellement destinés à la dégustation (5).

D'autre part, les tabacs étrangers, bien que leur importation soit autorisée, échappent aux règles générales concernant la taxation des marchandises importées. Le Gouvernement égyptien est libre de leur imposer, à leur entrée en Egypte, telle taxation

---

(1) Règlement douanier (art. 9, § 2, 5° et 6°).

(2) Procès-verbal annexé à la convention avec la France (art. VII). Même disposition dans le procès-verbal annexé à la convention avec l'Italie (1906) et avec la Russie.

(3) Règlement douanier (art. 9, § 2, 4°).

(4) Convention commerciale avec la France (art. 13). Même disposition dans les autres conventions commerciales.

(5) Procès-verbal annexé à la convention avec la France (art. VI). Même disposition dans le procès-verbal annexé à la convention avec l'Italie (1906) et avec la Russie.

que bon lui semble, à la seule condition de soumettre tous les tabacs étrangers au même traitement (1) ; il s'est même formellement engagé à ne pas traiter les tabacs étrangers moins favorablement que les tabacs provenant de Turquie (2).

Enfin, nous devons mentionner une dernière catégorie de marchandises soumises, à leur entrée en Egypte, à un régime exceptionnel : ce sont les marchandises étrangères venant de la Turquie, qui, ayant acquitté en Turquie la taxe d'importation, sont accompagnées d'acquits de la douane turque. Ces marchandises ne sont pas astreintes au paiement de la taxe d'importation en Egypte ; si cependant le taux de la taxe d'importation en Egypte était plus élevé que le taux de la taxe d'importation en Turquie, les importateurs de ces marchandises devraient, à l'entrée en Egypte, parfaire la différence (3).

§ 4. — *La contrebande*

Nous avons maintenant un tableau suffisamment net et précis du régime auquel est soumis le commerce extérieur de l'Egypte. Mais les conventions commerciales auraient été incomplètes et inopérantes si, après avoir assigné certaines limites à la liberté du commerce et de la navigation en Egypte et imposé aux diverses marchandises, tant à leur entrée en Egypte qu'à leur sortie d'Egypte, le paiement de certaines taxes, elles n'avaient pas organisé la sanction du régime commercial égyptien, si, en

---

(1) Procès-verbal annexé à la convention avec la France (art. V). Même disposition dans les conventions commerciales avec la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie et la Belgique.

(2) Cet engagement figure dans la convention commerciale avec la Grèce (annexe n° 2) et avec la Russie (annexe n° 1). La clause de la nation la plus favorisée donne aux autres puissances le droit de l'invoquer.

(3) Convention commerciale avec la France (art. 23). Même disposition dans la convention avec l'Allemagne (art. 23), dans la convention avec la Grèce (1906, art. 22), dans la convention avec l'Italie (1906, art. 24), dans la convention avec la Russie (art. 23).

d'autres termes, elles n'avaient pas prévu et déterminé les conséquences de la violation des règles, plus ou moins restrictives, posées par elles. La violation des règles qui, dans un pays donné, établissent pour le commerce extérieur de ce pays un certain régime, constitue ce que l'on appelle la contrebande : c'est donc la contrebande que les conventions commerciales devaient prévoir et, le cas échéant, donner les moyens de réprimer. En droit commun international, c'est-à-dire dans les pays de pleine souveraineté, c'est la loi intérieure de l'Etat, abstraction faite des traités de commerce que cet Etat peut avoir conclus, qui réglemente la constatation et la répression de la contrebande ; dans cette réglementation, la loi intérieure de l'Etat est souveraine, et, soit qu'elle ordonne des perquisitions dans les maisons ou à bord des navires, soit qu'elle édicte des mesures de surveillance, soit, enfin, qu'elle punisse, elle atteint les étrangers comme elle atteint les nationaux du pays, directement, absolument, sans intermédiaire et sans qu'il soit besoin de l'assentiment préalable des Etats dont ces étrangers peuvent être les nationaux. Il n'en peut pas être ainsi en Egypte (1). Les Capitulations, telles du moins qu'elles sont traditionnellement interprétées en Egypte, s'opposant à ce que les lois égyptiennes soient directement et de plein droit applicables aux étrangers, toute réglementation de la contrebande, émanée du Gouvernement égyptien seul, serait sans effet à l'égard des étrangers. Il était donc nécessaire, sous peine de laisser la contrebande sans répression et, par conséquent, sans sanction le régime commercial égyptien, de donner aux dispositions relatives à la contrebande tous les caractères d'une convention internationale. C'est ce qu'ont fait les puissances, d'abord en consentant à l'insertion dans les conventions commerciales d'un certain nombre de dispositions relatives à la contrebande, ensuite en adhérant au règlement douanier égyptien, où trois titres entiers, — les titres

(1) Voir plus loin, tome II, IVe partie, chap. III.

VI, VII et VIII, — sont consacrés à la constatation et à la répression de la contrebande. Nous allons étudier les dispositions, tant du règlement douanier que des conventions commerciales, relatives à la contrebande ; ces dispositions ne sont pas les moins intéressantes pour nous, car elles constituent presque autant de dérogations au régime des Capitulations.

Précisons, au préalable, dans quels cas il peut y avoir contrebande. L'introduction en Egypte de marchandises dont l'importation est prohibée, voilà l'hypothèse normale et en quelque sorte classique de contrebande. A cette hypothèse il y a lieu d'assimiler un certain nombre d'autres hypothèses expressément prévues par le règlement douanier. Aux termes de l'article 35 de ce règlement, doivent être considérés comme de contrebande :

1° les marchandises étrangères débarquées irrégulièrement dans les ports ou sur les côtes, déviées de leur route ou déchargées avant d'arriver à la première douane ;

2° les marchandises étrangères que l'on tente de décharger ou de transborder sans qu'elles soient manifestées, ou celles trouvées dans des barques d'une portée ne dépassant pas quinze tonneaux, dirigées vers un port égyptien et dépourvues de manifeste ;

3° les marchandises étrangères trouvées sur le canal maritime de Suez et les lacs qu'il traverse, ou aux bouches du Nil, dans des embarcations qui accostent ou qui sont en communication avec la terre, sans l'autorisation écrite de l'administration des douanes, ou dans les bâtiments qui longent le littoral, jettent l'ancre ou accostent là où il ne se trouve pas de bureau de douane, à moins que la force majeure ne soit dûment établie ;

4° les marchandises étrangères trouvées sur les personnes, dans les bagages, embarcations et voitures, ou cachées dans les colis, dans des meubles ou dans des marchandises d'autre espèce, de manière à faire présumer l'intention de les soustraire aux droits ;

5° les marchandises étrangères enlevées de la douane sans laisser-passer ;

6° les marchandises étrangères déposées dans le désert hors de la ligne douanière et dans des conditions suspectes ;

7° les marchandises étrangères expédiées en cabotage, sans acquit de la douane, sur des bâtiments d'une portée inférieure à cinq tonneaux ;

8° toutes les marchandises soumises au droit d'exportation dont on effectuerait ou tenterait d'effectuer la sortie sans les présenter à la douane ;

9° les tabacs et tombacs circulant en cabotage, ou à l'intérieur, ou trouvés sur un point quelconque du territoire égyptien, en contravention aux règlements.

Les cas de contrebande étant ainsi spécifiés, voyons quels sont les moyens d'action que les conventions commerciales mettent à la disposition du Gouvernement égyptien pour prévenir, constater et réprimer la contrebande.

Et d'abord le droit de surveillance est reconnu aux agents de l'autorité égyptienne. Ce droit s'exerce tant sur terre que sur mer. Sur terre, il s'exerce, pour les marchandises dont l'importation est prohibée ainsi que pour les tabacs et tombacs circulant en contravention aux règlements, dans toute l'étendue du territoire égyptien, et, pour les autres marchandises, dans la zone, dite de surveillance, dont les limites sont ainsi fixées par l'article 2 du règlement douanier : « Le dépôt et le transport « des marchandises qui ont franchi la ligne douanière (1) sont « soumis à la surveillance des agents de la douane jusqu'à la « distance de deux kilomètres de la frontière de terre ou du « littoral de la mer, ainsi que des deux rives du canal maritime « de Suez et des lacs que ce canal traverse ». Sur mer, il s'exerce normalement dans la zone dite de surveillance mari-

(1) « Le littoral de la mer et les frontières touchant aux territoires des Etats « voisins forment la ligne douanière ». Règlement douanier (art. 1).

time ; cette zone s'étend jusqu'à la distance de dix kilomètres du littoral (1). Ce droit de surveillance a pour but d'empêcher la transgression des nombreuses prescriptions, soit du règlement douanier égyptien (2), soit des conventions commerciales proprement dites, relatives à l'accostage, au passage de la ligne douanière, au chargement, au débarquement et au transbordement des marchandises ; il est exercé, suivant les circonstances, par les agents de la douane, par les officiers des bâtiments du service postal égyptien, par les officiers des navires de l'État égyptien (3), enfin par des gardes spéciaux que les conventions commerciales reconnaissent au Gouvernement égyptien le droit de placer à bord des navires de commerce étrangers stationnant dans un port égyptien ou transitant par le canal de Suez (4).

Le droit de surveillance n'est que le prélude d'autres moyens d'action, plus efficaces, destinés à rendre possible la constatation de la contrebande. Parmi ces moyens d'action, les uns s'exercent sur mer : ce sont le droit d'abordage et le droit de visite et de perquisition à bord des navires ; les autres s'exercent

---

(1) Règlement douanier (art. 2, dernier alinéa).

(2) Voy. not. règlement douanier (art. 3) : « Les marchandises ne peuvent « franchir la ligne douanière pendant la nuit. — Sur toute l'étendue de la ligne « douanière maritime, l'entrée dans les ports et l'accostage au littoral sont « permis pendant la nuit là où il existe des bureaux de douane ». — Art. 30 : « Il est défendu aux navires de haute portée d'accoster, sauf les cas de force « majeure, les points où il n'existe pas de bureau de douane ». — Art. 4 : « Aucune opération de chargement, débarquement et transbordement de mar- « chandises ne peut être effectuée sans l'autorisation préalable de la douane, « et hors de la présence de ses agents ».

(3) Règlement douanier (art. 32, al. 4).

(4) Convention commerciale avec la France (art. 20, al. 4). « Cette mesure « ne devra néanmoins, ajoute le texte, causer ni frais, ni retard aux bâtiments « auxquels elle serait appliquée ». Même disposition dans les conventions commerciales avec l'Allemagne (art. 20), avec la Grèce (art. 19), avec la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Autriche-Hongrie (art. 12), l'Italie (1906) et la Russie (art. 20). Il est même spécifié dans ces diverses dispositions que cette mesure peut être prise par le Gouvernement égyptien sans que celui-ci soit tenu de la notifier à l'autorité consulaire dont dépend le navire.

sur terre : ce sont le droit de perquisition dans les magasins et dans les maisons et le droit de vérification.

Le droit d'abordage est le droit reconnu aux agents de l'autorité égyptienne de pénétrer, même par la force, à bord des navires étrangers qui se trouvent soit dans les ports égyptiens, soit à une certaine distance du littoral égyptien. Quelles sont les conditions d'exercice de ce droit d'abordage ? Trois hypothèses peuvent se présenter et doivent être soigneusement distinguées : ou bien le navire étranger se trouve dans la zone de surveillance maritime, c'est-à-dire dans un rayon de dix kilomètres du littoral égyptien, sans toutefois avoir pénétré dans un port ; ou bien il se trouve en dehors de la zone de surveillance maritime ; ou bien enfin il se trouve dans un port égyptien, où il a régulièrement pénétré.

La première hypothèse est prévue et réglée par l'article 20 de la convention commerciale avec la France, qui s'exprime comme il suit : « En cas de soupçon de contrebande, les agents des « douanes égyptiennes pourront aborder et saisir tout navire « d'un tonnage de moins de 200 tonneaux, dans un rayon de « dix kilomètres de la côte en dehors des eaux d'un port égyp- « tien » (1). Deux conditions sont ainsi requises pour que le droit d'abordage puisse être pratiqué : il faut qu'il y ait soupçon de contrebande, et il faut que le tonnage du navire étranger soupçonné de contrebande soit inférieur à 200 tonneaux. Ajoutons une troisième condition, qui ressort implicitement des dispositions de la convention commerciale et qui, d'ailleurs, est expressément formulée par le règlement douanier égyptien (2) : il faut qu'il s'agisse d'un navire de commerce. Quels sont donc les droits de l'autorité égyptienne en présence d'un navire de commerce d'une portée supérieure à 200 tonneaux ou d'un navire de guerre soupçonnés de contrebande ? Ils se bornent à

(1) Même disposition dans les autres conventions commerciales.

(2) Règlement douanier (art. 32, al. 8).

une simple surveillance des mouvements du navire le long du littoral égyptien ; si cependant le navire de commerce tente de décharger ou de transborder des marchandises, les agents de l'autorité égyptienne peuvent l'inviter et, au besoin, l'obliger à les accompagner à la douane la plus proche : ils doivent en tout cas dresser procès-verbal de la contravention (1). Qu'arrivera-t-il si, dans le cas où l'abordage est autorisé, le navire étranger, soupçonné de contrebande, refuse de se laisser aborder? Les agents de l'autorité égyptienne ont le droit et le devoir de recourir à la force, et voici quelles sont, à ce sujet, les dispositions du règlement douanier. Les agents de l'autorité égyptienne « doivent hisser le pavillon et la flamme de leur embarcation « ou navire, et avertir le bâtiment par une décharge à poudre ; « si le navire ne s'arrête pas, une seconde décharge à boulet ou « à balles doit être dirigée dans sa voilure ; après ce double « avertissement, le poursuivant fera un usage sérieux des « armes » (2). Supposons maintenant que le navire étranger a été régulièrement abordé. Quelles vont être les suites de l'abordage? Le droit d'abordage entraîne nécessairement le droit pour les agents de l'autorité égyptienne de visiter le navire et d'y faire toutes perquisitions jugées utiles. S'il y a indice de fraude ou de contrebande, les agents de l'autorité égyptienne opéreront la saisie du navire et le forceront à les accompagner jusqu'à la douane la plus proche ; ils sont même tenus de confisquer sommairement toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation seraient prohibées (3). En tout cas, procès-verbal doit être dressé de toutes opérations faites par les agents de l'autorité égyptienne, et copie du procès-verbal doit être communiquée au consulat dont dépend le navire contrevenant (4).

(1) Règlement douanier (art. 32, al. 7 et 8).

(2) Règlement douanier (art. 32, al. 6).

(3) Règlement douanier (art. 32).

(4) Convention commerciale (art. 20, al. 2). Règlement douanier (art. 32, dernier alinéa).

La deuxième hypothèse est beaucoup plus simple. Aucun navire étranger, même d'une portée inférieure à 200 tonneaux, ne peut être abordé par les agents de l'autorité égyptienne en dehors de la zone de surveillance maritime. A cette règle, toutefois, il y a une exception, que nous préciserons de la manière suivante : les navires de commerce étrangers, d'une portée inférieure à 200 tonneaux, peuvent être abordés par les agents de l'autorité égyptienne en dehors de la zone de surveillance maritime, à la double condition que la poursuite ait commencé dans ladite zone et qu'elle n'ait pas été interrompue. L'abordage opéré, tout se passe comme dans la précédente hypothèse (1).

La troisième hypothèse est celle d'un navire étranger qui se trouve dans un port égyptien, où il a régulièrement pénétré. Si ce navire est un navire de guerre, les agents de l'autorité égyptienne n'ont pas le droit de l'aborder. Si, au contraire, ce navire est un navire de commerce, les agents de l'autorité égyptienne ont le droit de l'aborder, de le visiter et d'y pratiquer toutes perquisitions jugées nécessaires, quel que soit son tonnage, même si ce tonnage est supérieur à 200 tonneaux. L'exercice du droit de visite et de perquisition est, toutefois, subordonné à l'accomplissement d'une formalité très importante, dont l'article 16 de la convention commerciale avec la France fait mention en ces termes : « Les employés de la douane ne peuvent en « aucun cas procéder à la visite et à la perquisition à bord des « bâtiments de commerce sans en avoir donné au préalable « connaissance aux consulats de France pour donner aux auto- « rités consulaires la faculté d'y assister » ; et la suite de l'article 16 précise que « cette notification devra être communiquée « aux fonctionnaires consulaires à temps, et en mentionnant

(1) Convention commerciale avec la France (art. 20, al. 1er, 2e phrase), et même disposition dans les autres conventions commerciales. Règlement douanier (art. 32, al. 6 *in fine*).

« l'heure où l'on procédera à ces formalités » (1), cette heure devant nécessairement être fixée entre le lever et le coucher du soleil (2). L'abstention des autorités consulaires dûment avisées ne peut, d'ailleurs, ni empêcher ni même retarder la perquisition annoncée (3); les agents égyptiens sont seulement tenus, en cas d'abstention des autorités consulaires, de dresser procès-verbal de leurs opérations et de leur en communiquer copie sans délai (4). Ajoutons que, dans le cas où le navire de commerce a séjourné pour une raison quelconque plus de vingt et un jours dans le port, il est loisible aux agents égyptiens de procéder à toutes perquisitions sans en donner préalablement connaissance aux autorités consulaires (5).

Passons aux moyens d'action qui s'exercent normalement sur terre et qui sont le droit de perquisition dans les magasins et dans les maisons et le droit de vérification.

Le droit de vérification ne nous retiendra pas longuement. Les agents de l'autorité égyptienne ont le droit de visiter tous les colis et ballots de marchandises, afin de vérifier si leur contenu est conforme à la déclaration faite par le propriétaire ou le détenteur des marchandises. La vérification douanière doit avoir

---

(1) Mêmes dispositions, conçues dans les mêmes termes, dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et la Russie (art. 16). Dispositions analogues, quoique conçues en termes différents, dans les autres conventions commerciales (art. 12).

(2) Règlement douanier (art. 41, dernier alinéa).

(3) Cette proposition figure textuellement dans les conventions commerciales avec la Grande-Bretagne, l'Italie (1892), la Belgique et l'Autriche-Hongrie (art. 12), et dans les procès-verbaux annexés aux conventions commerciales avec l'Allemagne et avec la Grèce (annexe n° 1). Elle ne figure pas dans les conventions commerciales avec la France, l'Italie (1906) et la Russie, ni dans les procès-verbaux annexés à ces conventions. Mais, par lettres officielles annexées à ces conventions, les représentants de la France, de l'Italie et de la Russie déclarent formellement qu'elle doit être sous-entendue.

(4) Règlement douanier (art. 41, al. 9).

(5) Convention commerciale avec la France (art. 16, al. 5). Même disposition dans les autres conventions commerciales.

lieu dans les quarante-huit heures qui suivent la remise de la déclaration (1); elle se fait soit dans les magasins de la douane, soit dans ses bureaux; elle peut aussi se faire au dehors, dans le cas où la marchandise est trop encombrante ou de dimensions trop considérables (2). Si, après une première vérification, et même après le paiement des droits, des contre-vérifications sont jugées nécessaires, l'autorité égyptienne a toujours le droit d'y faire procéder (3). Qu'il s'agisse de la vérification ou des contre-expertises, les colis ou ballots sont ouverts par les agents égyptiens, mais en présence des intéressés. Toutefois, en cas de soupçon de fraude, les agents égyptiens sont autorisés à procéder à l'ouverture des colis et ballots, malgré l'absence des intéressés, à la condition d'avoir avisé ceux-ci, ou, à leur défaut, l'autorité consulaire dont ils relèvent, au moins quatre heures à l'avance (4). Il nous reste à constater que certains objets sont exemptés de la vérification. Ce sont : les objets et effets personnels appartenant à S. A. le Khédive (5), les objets d'usage et effets personnels appartenant aux agents diplomatiques et consulaires, suivant les précisions et distinctions précédemment faites (6), enfin les sacs, plis de lettres et imprimés apportés par les services postaux de terre et de mer, pourvu qu'ils figurent sur une feuille de route régulière (7).

Le droit de perquisition est, pour nous, plus intéressant ; de toutes les atteintes que les conventions commerciales portent au régime des Capitulations en Egypte, il est, sans contredit, le plus

---

(1) Convention commerciale avec la France (art. 17, dernier alinéa). Même disposition dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, la Grèce, l'Italie (1906) et la Russie.

(2) Règlement douanier (art. 7).

(3) Règlement douanier, *ibid.*

(4) Règlement douanier (art. 7).

(5) Règlement douanier (art. 9, 1°).

(6) Voir plus haut, tome II, p. 215 et 216; règlement douanier (art. 9, 2°).

(7) Règlement douanier (art. 7) ; procès-verbal annexé à la convention commerciale avec la France (art. XI).

grave, car il ne tend à rien moins qu'à écarter dans certaines parties de l'Egypte l'application de la règle de l'inviolabilité du domicile. Aux termes des dispositions combinées des conventions commerciales et du règlement douanier (1), dans les districts frontières et dans les districts du canal de Suez, c'est-à-dire dans la zone de surveillance terrestre, les agents de l'autorité égyptienne peuvent, en cas de soupçons sérieux de contrebande, pénétrer à l'intérieur des magasins, entrepôts, dépôts et maisons d'habitation appartenant à des étrangers, pour y faire toutes perquisitions jugées nécessaires, aux conditions suivantes. S'il s'agit de perquisitionner dans un magasin indépendant du domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt ou de dépôt pour les marchandises, un avis préalable de la visite doit être donné par l'autorité égyptienne au propriétaire ou à son représentant, ou, à défaut, à l'autorité consulaire dont il relève : cette condition est nécessaire, mais suffisante. S'il s'agit de perquisitionner dans une maison d'habitation ou dans un magasin faisant partie de la maison d'habitation ou y attenant, trois conditions sont requises : 1° la perquisition ne peut être faite qu'en vertu d'un ordre écrit du directeur de la douane ; 2° elle ne peut avoir lieu qu'avec la double assistance d'un employé supérieur du grade d'inspecteur au moins et d'un délégué du gouvernorat ; 3° un double de l'ordre de perquisition doit être envoyé à l'autorité consulaire dont relève le propriétaire ou le locataire de la maison d'habitation ou du magasin à visiter. Insistons sur cette troisième condition. Le double de l'ordre de perquisition doit indiquer le jour et l'heure de la perquisition, cette heure devant nécessairement être fixée entre le lever et le coucher du soleil ; il doit être remis à l'autorité consulaire quatre

(1) Conventions commerciales avec la France et l'Allemagne (art. 20, al. 5 et 6) ; convention commerciale avec la Grèce (art. 19, al. 5 et 6) ; conventions commerciales avec la Grande-Bretagne, l'Italie (1892), la Belgique, l'Autriche-Hongrie (art. 12, al. 3 et 4), l'Italie (1906) et la Russie (art. 20, al. 5 et 6) ; règlement douanier (art. 41, al. 1 à 6).

heures au moins avant l'heure indiquée pour la perquisition. Si, quatre heures après la remise du double de l'ordre de perquisition, l'autorité consulaire ne s'est pas fait représenter, elle doit être considérée comme voulant s'abstenir, et les agents égyptiens sont autorisés à procéder à la perquisition, malgré son absence. Il y a un autre cas où les agents égyptiens sont autorisés à procéder à la perquisition hors l'assistance de l'autorité consulaire : c'est le cas où la perquisition doit avoir lieu dans une localité située à plus d'une heure de distance du siège de l'autorité consulaire ; dans ce cas il n'est pas même nécessaire que l'autorité consulaire soit officiellement avertie, et la perquisition est régulière pourvu qu'elle soit faite en présence de deux témoins appartenant à la nationalité du propriétaire ou locataire de la maison ou du magasin, ou, à leur défaut, en présence de deux témoins appartenant à une autre nationalité étrangère (1). Il est, d'ailleurs, expressément recommandé et ordonné aux agents égyptiens, toutes les fois qu'ils procèdent à une perquisition hors la présence de l'autorité consulaire, quels que soient les motifs pour lesquels cette autorité n'est pas présente, de dresser procès-verbal de la perquisition et d'en communiquer copie sans délai à l'autorité consulaire (2). Cette règle est générale ; elle s'applique non seulement au cas où la perquisition est pratiquée dans une maison d'habitation ou dans un magasin attenant à une maison d'habitation ou en dépendant, et quelle que soit la distance qui sépare la maison ou le magasin visités de la résidence consulaire, mais encore au cas où la perquisition est pratiquée dans un magasin indépendant du domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt ou de dépôt pour les marchandises.

Telles sont les dispositions qui réglementent l'exercice du

(1) Règlement douanier (art. 41, al. 5).

(2) Ce procès-verbal doit énoncer les dires et observations de la personne chez laquelle la perquisition a été pratiquée, ou, en cas d'absence de celle-ci, les dires et observations de ses représentants ou domestiques. Règlement douanier (art. 41, al. 10).

droit de perquisition sur terre. Il suffit qu'elles dérogent à la règle de l'inviolabilité du domicile, c'est-à-dire au droit commun des Capitulations, pour que nous devions les interpréter restrictivement. De cette considération nous déduirons, en premier lieu, que les dispositions que nous avons étudiées sont applicables seulement dans les parties de l'Egypte qui constituent la zone de surveillance terrestre (1); partout ailleurs la règle de l'inviolabilité du domicile conserve son empire. Cette proposition est vraie, soit qu'il s'agisse de perquisitionner dans une maison d'habitation ou dans un magasin faisant partie de la maison d'habitation, soit qu'il s'agisse de perquisitionner dans un magasin indépendant du domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt ou de dépôt pour les marchandises. Il est vrai que le texte des conventions commerciales qui vise cette dernière hypothèse, est mal rédigé et que la première phrase de ce texte peut prêter à l'équivoque. « La stipulation de l'alinéa « précédent, est-il dit, ne sera pas applicable dans le cas où la « perquisition doit être faite dans un magasin indépendant du « domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt « ou de dépôt de marchandises ». Or, l'alinéa précédent est ainsi conçu : « Si la douane a des raisons sérieuses pour présu- « mer l'existence d'articles introduits en contrebande dans des « endroits quelconques des districts frontières ou du canal de « Suez, elle pourra procéder, dans les magasins ou demeures, à « toute perquisition immédiate qu'elle jugera nécessaire. Un « double de l'ordre de perquisition sera envoyé à l'autorité « consulaire, qui devra assister à la perquisition ou s'y fera « représenter sans occasionner aucun retard » ; et l'on pourrait être tenté d'interpréter la phrase précitée du texte relatif au droit de perquisition dans les magasins indépendants du domicile

(1) Les conventions commerciales disent : « districts frontières et du canal de Suez ». Le règlement douanier précise en disant : « zone de surveillance » (art. 41, al. 1).

comme si elle avait pour objet d'écarter l'application de toutes les dispositions de cet alinéa, y compris la restriction se rapportant aux districts frontières et du canal de Suez, interprétation qui aurait pour conséquence de consacrer en faveur de l'autorité égyptienne le droit de libre perquisition à l'intérieur des magasins indépendants du domicile, non seulement dans les districts frontières ou du canal de Suez, mais encore dans toute l'Egypte. Une telle interprétation serait incontestablement erronée. La première phrase du texte relatif au droit de perquisition dans les magasins indépendants du domicile est très clairement expliquée par la seconde, qui dissipe toute équivoque. « Dans « ce cas, continue le texte, il suffira qu'un avis préalable de la « visite soit donné au propriétaire ou à son représentant ou, à « défaut, à l'autorité consulaire ». En opposant ainsi l'avis préalable subsidiairement donné à l'autorité consulaire à la remise du double de l'ordre de perquisition obligatoirement et principalement faite à l'autorité consulaire, cette seconde phrase du texte témoigne que « la stipulation de l'alinéa précédent » dont la première phrase exclut l'application au cas visé par le texte, est et ne peut être que la stipulation qui vise précisément la remise à l'autorité consulaire du double de l'ordre de perquisition. De la considération plus haut exprimée nous déduirons, en second lieu, que c'est seulement en cas de soupçons sérieux de contrebande que les dispositions par nous étudiées sont applicables, que, en d'autres termes, les agents de l'autorité égyptienne ont le droit de perquisitionner soit dans les maisons d'habitation, soit dans les magasins dépendant ou non du domicile. Les conventions commerciales et le règlement douanier spécifient même l'espèce de contrebande qui peut donner lieu aux perquisitions : aux termes de l'article 41, alinéa 1er, du règlement douanier, les agents de l'autorité égyptienne n'ont le droit de perquisitionner que dans le but de rechercher les marchandises dont l'importation est prohibée ou celles qui auraient été frauduleusement soustraites au paiement des droits. Les

conventions commerciales se préoccupent aussi du cas où la perquisition opérée par l'autorité égyptienne n'aurait amené la découverte d'aucun délit de contrebande : elles déclarent l'autorité égyptienne responsable de tout dommage causé par la perquisition et défèrent, en cas de contestation, l'appréciation du fait et l'évaluation du dommage à la juridiction mixte (1). Toutefois l'autorité égyptienne n'encourt aucune responsabilité si l'autorité consulaire a assisté à la perquisition et n'a fait aucune réserve : l'assistance de l'autorité consulaire dont relève le propriétaire ou le locataire de la maison d'habitation ou du magasin, couvre les actes de l'autorité égyptienne (2).

Le droit d'abordage et le droit de visite et de perquisition à bord des navires, le droit de vérification et le droit de perquisition sur terre aboutissent normalement à la saisie des marchandises dont le caractère de marchandises de contrebande est constaté. Cette saisie, qui est naturellement l'œuvre des agents de l'autorité égyptienne, n'est pas une mesure définitive ; elle n'est qu'une mesure d'instruction destinée à préparer la répression.

Quels sont donc les moyens de répression, et à qui appartient le droit de répression ?

Les moyens de répression sont la confiscation et l'amende. La confiscation peut porter non seulement sur les marchandises, mais encore sur les moyens de transport et sur les instruments de contrebande : les navires eux-mêmes peuvent être confisqués, mais à la condition qu'ils aient été spécialement affrétés

(1) Conventions commerciales avec la France, l'Allemagne, l'Italie (1906) et la Russie (art. 20, al. 8 et 9) ; convention commerciale avec la Grèce (art. 19, al. 8 et 9). Les autres conventions commerciales sont muettes sur ce point, mais la clause de la nation la plus favorisée donne aux puissances signataires le droit d'invoquer les dispositions des conventions avec la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et la Russie.

(2) Conventions commerciales avec la France, l'Allemagne, l'Italie (1906) et la Russie (art. 20, al. 8) ; avec la Grèce (art. 19, al. 8).

dans un but de contrebande (1). La confiscation est indépendante de l'amende. Celle-ci est encourue solidairement par les auteurs et complices de la fraude et par les propriétaires des marchandises (2) ; elle est applicable quelle que soit la nature de la marchandise saisie, et son taux est fixé ainsi qu'il suit : si le délit de contrebande a été commis à l'importation, l'amende est égale au double droit d'importation, et, en cas de récidive, elle peut être portée au quadruple, puis au sextuple (3) ; si le délit de contrebande a été commis à l'exportation, l'amende est égale à seize fois le droit d'exportation, et, en cas de récidive, elle peut être portée au double, puis au sextuple de ce chiffre (4). Indépendamment des délits de contrebande proprement dits, qu'il punit de la confiscation et de l'amende, le règlement douanier prévoit un certain nombre de contraventions à ses dispositions qu'il punit d'une amende dont le taux varie suivant les cas. Ces contraventions sont les suivantes : 1° la tentative d'importation ou d'exportation en dehors des règles prescrites par le règlement douanier : l'amende encourue dans ce cas est de 25 à 100 piastres égyptiennes (5) ; 2° le défaut de concordance entre le manifeste de cargaison et les marchandises représentées : cette hypothèse est réglée par l'article 37 du règlement douanier, aux termes duquel, « si des différences en « plus existent entre les marchandises et les indications du « manifeste de cargaison, le capitaine paiera une amende qui ne « pourra être inférieure au droit de douane, ni supérieure au

(1) Convention avec la France (art. 19). Même disposition dans les conventions avec l'Allemagne, la Grèce, l'Italie (1906) et la Russie. Règlement douanier (art. 33, al. 2).

(2) Règlement douanier (art. 34).

(3) Règlement douanier (art. 33, al. 3). Ce texte est sans application possible si le délit de contrebande consiste dans l'introduction en Egypte de marchandises dont l'importation est prohibée ; il est, en effet, impossible, dans ce cas, de fixer le montant de l'amende, puisque aucune taxe d'importation n'est prévue.

(4) Règlement douanier (art. 35, 8°, al. 2).

(5) Règlement douanier (art. 40).

« triple de ce droit, pour chaque colis non mentionné sur le « manifeste »; toutefois, les excédents ne dépassant pas 10 0/0 ne donnent pas lieu à l'application de l'amende; 3° la non-représentation de tous les colis mentionnés sur le manifeste : l'amende, dans ce cas, comprend, outre les droits de douane à évaluer suivant les indications des documents représentés, une somme qui ne peut être inférieure à 100 piastres égyptiennes ni supérieures à 600 piastres égyptiennes; toutefois, si les manquants ne dépassent pas 5 0/0, il n'y a pas lieu à l'application de l'amende (1); 4° le défaut de concordance, quant à la quantité, le poids ou la qualité, entre la déclaration écrite et la marchandise présentée à la visite : l'amende, dans ce cas, ne peut être inférieure au dixième du droit de douane ni supérieure à ce droit, et il n'y a pas lieu de l'appliquer si les différences de quantité ou de poids ne dépassent pas 5 0/0 (2); 5° la violation par les capitaines des navires de commerce des prescriptions du règlement douanier qui les obligent à présenter le manifeste de cargaison, à admettre les agents douaniers à bord et à ne pas quitter le port avant d'avoir obtenu la permission de la douane : l'amende, dans ce cas, est de 200 à 1.000 piastres égyptiennes (3); 6° la violation par les capitaines des navires de commerce des prescriptions du règlement douanier relatives aux endroits où les navires peuvent être amarrés, à la présence des agents de la douane lors du chargement, du déchargement ou du transbordement des marchandises, au moment où le manifeste de cargaison doit être présenté : l'amende, dans ce cas, est de 25 à 200 piastres égyptiennes (4). Il n'est pas inutile d'ajouter que, dans toutes ces hypothèses, la force majeure, dûment prouvée, est une cause d'irresponsabilité pénale (5).

---

(1) Règlement douanier (art. 37).
(2) Règlement douanier (art. 38).
(3) Règlement douanier (art. 39, 1re partie).
(4) Règlement douanier (art. 39, 2e partie).
(5) Règlement douanier (art. 36).

Le droit de répression appartient à l'autorité égyptienne : c'est encore là une dérogation remarquable au régime des Capitulations, tel qu'il est appliqué en Egypte, l'un des principaux caractères de ce régime étant l'immunité absolue de juridiction dont bénéficient les étrangers en matière pénale. Dans quelles conditions et suivant quelle procédure l'autorité égyptienne exerce-t-elle ce droit de répression?

Supposons, en premier lieu, qu'il s'agit de réprimer un délit proprement dit de contrebande. La question est prévue et réglée par l'article 19 de la convention commerciale avec la France (1) et par l'article 33 du règlement douanier égyptien. Aux termes de ces dispositions combinées, c'est à la Commission douanière qu'il appartient de décider, après avoir procédé à l'instruction de l'affaire, s'il y a lieu à la confiscation et à l'application de l'amende. Cette Commission est constituée par le directeur et trois ou quatre employés principaux de l'administration des douanes. La décision de la Commission douanière doit énoncer la date de la saisie, les circonstances dans lesquelles cette saisie a été opérée, les noms et qualités des saisissants, des témoins et du prévenu, l'espèce et la quantité de la marchandise ; elle doit, en outre, être motivée. La validité de cette décision, toutefois, est subordonnée à la condition suivante : il faut que, le jour même où la décision a été rendue ou, au plus tard, le lendemain, une copie, signée par le directeur de la douane ou, à son défaut, par un fonctionnaire spécialement délégué à cet effet, soit communiquée à l'autorité consulaire dont relève le propriétaire des marchandises saisies. Cette communication est le point de départ d'un délai de quinze jours pendant lequel le propriétaire des marchandises saisies peut former opposition; l'opposition doit être notifiée à l'administration des douanes avant l'expiration du délai de quinze jours; la juridiction compétente pour statuer sur

(1) Même disposition dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, l'Italie (1906) et la Russie (art. 19), et avec la Grèce (art. 18).

l'opposition est la Chambre commerciale du tribunal mixte. Le délai d'opposition est suspensif, et il en est de même, à plus forte raison, de l'opposition formée : tant que le délai d'opposition n'est pas expiré, ou, si une opposition a été régulièrement formée, tant qu'il n'a pas été statué sur l'opposition, la décision de la Commission douanière ne peut pas être exécutée ; l'autorité égyptienne ne peut disposer ni des marchandises saisies, ni des moyens de transport, ni des instruments de contrebande : une disposition particulière des conventions commerciales l'autorise cependant à procéder à la vente des marchandises et articles sujets à dépérissement, en spécifiant que « le prix provenant de « la vente sera conservé en dépôt dans les caisses de l'adminis- « tration des douanes jusqu'à ce qu'une décision définitive soit « rendue (1) ». La décision de la Commission douanière devient définitive si aucune opposition n'est faite dans le délai légal ou si, l'opposition ayant été régulièrement formée, le tribunal mixte déboute l'opposant. Elle est, au contraire, rétroactivement anéantie si le tribunal mixte déclare l'opposition bien fondée ; dans ce cas, le propriétaire ou détenteur des marchandises saisies a droit à des dommages-intérêts en réparation du préjudice que la saisie lui a causé (2). En tout état de cause, d'ailleurs, l'administration des douanes a la faculté de transiger avec le prévenu (3).

Supposons, en second lieu, qu'il s'agit de réprimer une simple contravention. La question est prévue par l'article 36 du règlement douanier. De ce texte il résulte que c'est à l'administration des douanes, représentée par la Commission douanière, qu'il appartient de statuer sur la contravention et, le cas échéant, d'appliquer la pénalité encourue. La décision de la Commission doit être signifiée à la partie intéressée, mais elle ne peut pas

---

(1) Conventions commerciales avec la France, l'Allemagne, l'Italie (1906) et la Russie (art. 19, al. 4) ; avec la Grèce (art. 18, al. 4).

(2) Règlement douanier (art. 33, al. 10).

(3) Règlement douanier (art. 33, al. 11).

être exécutée avant l'expiration du délai d'opposition ou même après l'expiration de ce délai, si une opposition a été régulièrement formée. Le délai d'opposition est de cinq jours à partir de la signification de la décision à la partie intéressée.

Il nous reste une dernière hypothèse à prévoir. Des marchandises étrangères sont importées en Egypte par la voie régulière ; il n'y a ni fraude, ni dissimulation, et toutes les prescriptions du règlement douanier ont été observées. L'administration douanière égyptienne, cependant, refuse de laisser passer ces marchandises, en prétextant qu'elles appartiennent à la catégorie des articles dont l'importation est prohibée. Ce qui différencie cette hypothèse de la première hypothèse par nous examinée, c'est l'absence de l'un des éléments constitutifs du délit de contrebande : l'intention frauduleuse. Aucune pénalité n'étant encourue, il n'y avait pas lieu d'appliquer les règles précédemment exposées. D'autre part, le conflit qui s'élève ayant en définitive pour objet l'interprétation d'une convention internationale, il eût été injuste et illogique d'en laisser la solution à l'appréciation de la seule autorité égyptienne ; l'intervention d'une autre autorité s'imposait donc. Mais quelle autorité ? L'autorité judiciaire mixte semblait tout naturellement désignée pour trancher le conflit ; ce n'est cependant pas celle qui a été choisie. Les négociateurs des conventions commerciales ont craint, sans doute, que dans une matière où il était presque impossible d'éviter les expertises, le recours à la justice n'entraînât des lenteurs et des frais considérables, et à la solution judiciaire ils ont préféré la solution diplomatique. Voici, en effet, la disposition de l'article 19, alinéas 5 et 6, de la convention commerciale avec la France ; cette disposition est assez claire pour que tout commentaire soit superflu : « Si l'adminis-
« tration douanière égyptienne croyait devoir ne pas laisser
« passer des marchandises qu'elle considérerait comme apparte-
« nant à la catégorie des articles prohibés et que des Français
« auraient importées par la voie régulière, elle fera immédiate-

« ment connaître par écrit au ministère égyptien des affaires « étrangères, ainsi qu'à l'autorité consulaire française, les « motifs du refus de livrer les marchandises. Le ministère « égyptien des affaires étrangères, après entente avec l'autorité « française, décidera s'il y a lieu de confirmer le refus de la « douane, et, dans ce cas, le ressortissant français sera tenu de « réexporter les marchandises sans aucun délai ; dans le cas « contraire, l'administration laissera passer librement les mar- « chandises après avoir perçu les droits réglementaires. Jusqu'à « ce qu'une décision soit prise, les marchandises arrêtées reste- « ront en dépôt à la douane, qui en sera responsable vis-à-vis de « l'importateur » (1).

Terminons par l'observation suivante, dont la portée est générale : le recouvrement des droits, des amendes et des frais dus au trésor égyptien est garanti par un privilège ; ce privilège porte sur les marchandises et, subsidiairement, sur les navires (2).

§ 5. — *Le commerce intérieur*

Déterminer le régime du commerce extérieur de l'Egypte, c'est là l'objet principal des conventions commerciales. Ce n'est cependant pas leur unique objet, et les conventions commerciales s'occupent aussi du commerce intérieur. Y a-t-il dans les conventions commerciales une organisation complète du commerce intérieur comme il y a une organisation complète du commerce extérieur ? Nullement. Nous ne trouvons dans les conventions commerciales que quelques dispositions qui soient relatives au commerce intérieur ; ces dispositions sont très spéciales, et, pour la plupart, applicables seulement dans des cas particuliers ; aucune d'elles ne pose un principe général. Nous allons

(1) Même disposition dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, l'Italie (1906) et la Russie (art. 19), et avec la Grèce (art. 18).

(2) Règlement douanier (art. 8, al. 5, et 36, al. 3).

étudier les dispositions des conventions commerciales qui sont relatives au commerce intérieur de l'Egypte ; cette étude faite, nous essaierons de dégager le principe général qui régit la matière.

Les dispositions qui vont nous occuper peuvent être groupées en trois catégories. Plaçons dans une première catégorie les dispositions relatives aux taxes de consommation ou droits d'accise : nous connaissons déjà ces dispositions (1) ; nous n'y reviendrons pas. Dans une seconde catégorie nous rangerons les dispositions des conventions commerciales qui concernent le cabotage. Aux termes de l'article 5, alinéa 4, de la convention commerciale avec la France, le cabotage et la navigation intérieure en Egypte sont exclus des stipulations de la convention commerciale et restent soumis à la loi égyptienne (2). De là il résulte que le Gouvernement égyptien est libre d'organiser comme bon lui semble le régime du cabotage et de la navigation intérieure en Egypte et qu'il peut, suivant les circonstances, au gré de ses intérêts, ou même de son caprice, concéder ou refuser aux étrangers le droit d'exercer le cabotage et de pratiquer la navigation intérieure. Telle est la règle. En ce qui concerne la navigation intérieure, cette règle est absolue. En ce qui concerne le cabotage, elle souffre une importante dérogation. Une réserve formelle est faite par la convention commerciale avec la France en faveur « des bâtiments des Compagnies françaises de naviga- « tion qui entretiennent des communications régulières avec « l'Egypte et des navires français d'un tonnage supérieur à quatre « cents tonneaux ». Aux termes de l'article 1er du procès-verbal annexé, ces bâtiments et navires ont le droit d'exercer le cabotage en Egypte sans accomplissement préalable d'aucune formalité (3).

---

(1) Voir plus haut, tome II, pages 204 à 208.

(2) Même disposition dans toutes les conventions commerciales (art. 5).

(3) Même disposition dans les conventions commerciales avec l'Autriche-Hongrie (déclaration annexée, annexe n° 1) ; avec l'Italie (1906) et avec la Russie (procès-verbal annexé, art. 1) ; avec l'Allemagne (procès-verbal annexé, art. III) ; avec la Grèce (annexe n° 5).

Les dispositions qui régissent le commerce des armes, munitions, matériel et matières explosives, dont l'importation, nous l'avons vu plus haut, est exceptionnellement autorisée, forment la troisième catégorie des dispositions relatives au commerce intérieur. Elles sont contenues dans un *règlement de police* annexé à la convention commerciale avec la France (1). Ces dispositions ont pour objet de déterminer les conditions auxquelles le commerce des articles susmentionnés est accessible aux étrangers, ainsi que les conséquences du défaut d'accomplissement de ces conditions. La première condition requise pour qu'un étranger puisse se livrer au commerce des armes, munitions, matériel et matières explosives, c'est l'autorisation du Gouvernement égyptien : cette autorisation est personnelle et le bénéfice ne peut pas en être cédé à un tiers. Une seconde condition est requise : le commerce des divers articles susmentionnés ne peut avoir lieu que dans le magasin ou les magasins désignés par le décret d'autorisation. Voici une troisième condition : l'étranger autorisé à faire le commerce des armes, munitions, matériel et matières explosives est obligé de tenir deux livres, dont l'un doit contenir l'inscription par numéros d'ordre de tous les articles mis en vente, avec désignation du prix, de leur provenance et de tous les détails nécessaires, dont l'autre doit relater toutes les ventes effectuées, avec indication de l'espèce de l'article vendu, du numéro d'inscription, des nom, prénoms, domicile et profession de l'acheteur, et du prix : ces deux livres, avant d'être mis en usage, doivent être paraphés à chaque feuillet par le gouverneur ou le moudir. Il y a, enfin, une quatrième condition ; elle concerne les visites domiciliaires et les perquisitions de l'autorité égyptienne : les officiers ou agents de la police égyptienne spécialement désignés à cet effet sont autorisés à pénétrer, en tout temps, dans les magasins où

(1) Annexe n° 7. Mêmes annexes dans les conventions commerciales avec l'Allemagne, la Grèce (1906), l'Italie (1906) et la Russie.

est exercé le commerce des armes, munitions, matériel et matières explosives, pour y examiner et vérifier les livres et s'assurer que toutes les prescriptions du règlement sont observées. Quelle est la sanction du défaut d'accomplissement de ces conditions? C'est la saisie et la confiscation au profit du trésor égyptien de tous les articles dont le commerce a été irrégulièrement entrepris ou est irrégulièrement continué. C'est, en outre, le retrait de l'autorisation, si elle a été accordée : toutefois, en cas de fausse inscription sur les livres prescrits, le retrait de l'autorisation ne peut être prononcé qu'après un avertissement. Il est utile de faire observer que les règles que nous venons d'exposer ne sont pas applicables dans la province-frontière. Dans cette province le commerce des armes, munitions, matériel et matières explosives reste absolument prohibé, et l'autorité égyptienne a le droit d'y faire toutes visites et perquisitions domiciliaires dans les formes prévues pour les perquisitions faites dans la ligne douanière ; les armes, munitions, matériel et matières explosives dont ces perquisitions amèneraient la découverte, doivent être saisis et confisqués (1).

Si nous faisons abstraction de la disposition qui vise les taxes de consommation, dont la portée est générale, les dispositions que nous venons d'examiner n'ont qu'une portée restreinte : les hypothèses auxquelles elles s'appliquent sont exceptionnelles. En dehors de ces hypothèses, le commerce intérieur en Egypte est librement ouvert aux étrangers, et il peut porter indifférem-

(1) Une disposition particulière du règlement de police s'occupe du transport des armes et munitions d'un lieu à un autre dans l'intérieur de l'Egypte. C'est l'article 4 ainsi conçu : « Nul ne pourra transporter d'un endroit à un autre « une quantité d'armes excédant celle qui lui est nécessaire pour son propre « usage, sans une autorisation spéciale du gouverneur ou du moudir, et, si le « transport doit avoir lieu d'une ville à une autre ou d'un village à un autre, on « indiquera dans la permission le nombre et la nature des armes ainsi que la « personne à laquelle elles sont destinées ». L'article 8 du règlement rend cette disposition applicable au transport des munitions, du matériel et des matières explosives.

ment soit sur les produits du sol ou de l'industrie étrangère, soit sur les produits du sol ou de l'industrie égyptienne. Cette liberté du commerce intérieur est-elle contractuellement garantie aux étrangers? Le Gouvernement égyptien ne peut-il pas, par un acte de sa seule volonté, la supprimer ou, simplement, la restreindre? La question est très complexe, et les conventions commerciales ne nous fournissent, pour la résoudre, que des renseignements insuffisants. Deux propositions, cependant, sont certaines. En premier lieu, le Gouvernement égyptien a toute latitude pour établir des taxes de consommation sur les produits du sol ou de l'industrie égyptienne, à la seule condition de ne pas soumettre à un traitement différent les étrangers et les nationaux du pays (1). En second lieu, le Gouvernement égyptien est libre d'organiser comme bon lui semble le régime intérieur des produits suivants : tabac, tombac, sel, salpètre, natron et hachiche ; il peut même interdire absolument le commerce de ces produits (2). Sa liberté d'action, toutefois, est limitée par deux restrictions : la première consiste en ce que le Gouvernement égyptien ne peut pas traiter les étrangers moins favorablement que ses nationaux (3) ; la seconde consiste en ce que le Gouvernement égyptien ne peut ni interdire le commerce des tabacs ni constituer un monopole des tabacs (4). Les deux propositions que nous venons d'énoncer, formellement consacrées par les conventions commerciales, ne peuvent pas être contestées. Mais une question se pose, plus générale et beau-

(1) Voir plus haut, tome II, pages 205 et 206.

(2) Procès-verbal annexé à la convention avec la France, avec l'Italie (1906), avec la Russie (art. V). Déclaration annexée à la convention avec la Grèce (1906, annexe n° 3) ; avec l'Allemagne (annexe n° 4) ; avec l'Autriche-Hongrie (lettre du 22 juillet 1890) ; avec la Belgique (annexe n° 1).

(3) Documents cités à la note précédente.

(4) Déclaration annexée à la convention avec la Grèce. « Le Gouvernement « de Son Altesse s'engage à ne jamais constituer un monopole des tabacs pen- « dant toute la durée de la convention ». En vertu de la clause de la nation la plus favorisée, les autres puissances bénéficient de cet engagement.

coup plus grave : le Gouvernement égyptien peut-il monopoliser le commerce des produits autres que ceux qui viennent d'être mentionnés et dont il s'est réservé le droit d'organiser le régime intérieur? La même question est prévue par le traité de commerce franco ottoman de 1861, et on se rappelle qu'elle est résolue dans le sens de la négative par l'article 2 de ce traité. Il n'est pas inutile de reproduire ici la disposition de ce texte : « Les sujets français ou leurs ayants cause pourront acheter « dans toutes les parties de l'Empire ottoman, soit qu'ils « veuillent en faire le commerce à l'intérieur, soit qu'ils se pro- « posent de les exporter, tous les articles, sans exception, pro- « venant du sol ou de l'industrie de ce pays. La Sublime-Porte « s'engage formellement à abolir tous les monopoles qui frappent « les produits de l'agriculture et les autres productions quel- « conques de son territoire ». Nous ne trouvons aucune disposition analogue dans les conventions commerciales conclues par l'Egypte ; nous n'y trouvons d'ailleurs aucune disposition en sens contraire, en sorte que nous sommes obligés de reconnaître que la question posée n'est pas expressément résolue par les conventions commerciales. L'est-elle, du moins, implicitement? On pourrait être tenté d'induire une solution des dispositions combinées de l'article 1er de la convention commerciale avec la France et de l'article 1er de la convention commerciale avec la Grande-Bretagne, cette solution consistant à reconnaître au Gouvernement égyptien le droit d'établir un monopole, à la seule condition que l'établissement de ce monopole frappe indistinctement les étrangers et les nationaux du pays, que, en d'autres termes, le monopole établi soit un monopole d'Etat. Mais une telle interprétation serait incontestablement abusive. Il suffit de lire les dispositions précitées pour remarquer qu'elles visent exclusivement le commerce extérieur et qu'on ne peut pas, sous peine d'en étendre arbitrairement la portée, les appliquer au commerce intérieur ; d'ailleurs, même en admettant que lesdites dispositions pussent être appliquées au commerce

intérieur, ce serait en dénaturer le sens que d'induire une solution défavorable aux étrangers d'une stipulation évidemment écrite dans leur intérêt. La question posée n'étant résolue ni directement ni indirectement par les conventions commerciales, c'est dans le droit commun que nous devons chercher sa solution. Mais, ici, une difficulté s'élève : quel est le droit commun? Si l'Egypte était un pays de pleine souveraineté, il serait facile de déterminer le droit commun, et, par voie de conséquence, de résoudre la question posée. Voici, en effet, quelle serait la solution. Remarquant, d'une part, que l'établissement d'un monopole est un acte de souveraineté, et, d'autre part, que dans les pays de pleine souveraineté, l'acte de souveraineté est l'œuvre exclusive de l'Etat territorial, qui peut imposer sa volonté à tous ceux qui habitent le territoire, aux étrangers aussi bien qu'aux nationaux, nous conclurions que le Gouvernement égyptien, si l'Egypte était un pays de pleine souveraineté, aurait le droit d'établir tous les monopoles qu'il lui plairait d'établir, sans se préoccuper de la répercussion que sa décision pourrait avoir sur les intérêts des étrangers habitant son territoire. Mais l'Egypte n'est pas un pays de pleine souveraineté, et nous verrons plus loin que des Capitulations ou, plus exactement, de l'interprétation que la coutume a donnée des Capitulations, résulte, en Egypte, un règlement très particulier des rapports entre l'Etat égyptien et les étrangers. Anticipant quelque peu sur les explications qui seront ultérieurement données, disons tout de suite que, en vertu de cette interprétation, l'acte de souveraineté de l'Etat égyptien n'est opposable aux étrangers qu'après entente préalable entre le Gouvernement égyptien et les puissances. Il y a donc un droit commun spécial pour l'Egypte, droit commun qui se caractérise par la coopération nécessaire des puissances à l'acte de souveraineté de l'Etat égyptien. C'est d'après ce droit commun que la question posée doit être résolue, et voici, dès lors, la solution qui s'impose : aucun monopole ne peut être établi par le Gouvernement égyptien sans l'assentiment des puissances.

CHAPITRE II

L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION AVANT LA RÉFORME JUDICIAIRE

—

L'immunité de juridiction, dont bénéficient les étrangers, est beaucoup plus étendue en Egypte que dans les autres parties de l'Empire ottoman : c'est cette extension de l'immunité de juridiction qui constitue la principale caractéristique du régime des Capitulations en Egypte et fait de ce régime un régime très spécial, profondément dissemblable de celui que nous avons étudié dans la première partie de cet ouvrage. Cette extension a été, à l'origine, l'œuvre exclusive de la coutume. Sous l'influence de causes que nous aurons à rechercher, il s'est formé en Egypte, par interprétation et pour l'application des dispositions des Capitulations relatives à l'immunité de juridiction, un droit coutumier assez précis, plus contraire à la lettre qu'à l'esprit des Capitulations, qui pendant longtemps a suffi au règlement des litiges intéressant les étrangers. Ce droit coutumier n'est aujourd'hui que partiellement appliqué. Les conventions internationales qui, en 1876, ont organisé en Egypte la Réforme judiciaire, l'ont, sur plusieurs points, temporairement écarté, en sorte que la situation des étrangers au point de vue de l'immunité de juridiction est régie, à l'heure qu'il est, et par l'ancien droit coutumier et par les conventions internationales relatives à la Réforme judiciaire. Mais il est expressément stipulé par ces conventions internationales, d'une part, que l'ancien droit coutumier reste le droit commun, normalement et seul applicable dans tous les cas où il n'y est pas formellement dérogé, et, d'autre part, que ce droit coutumier doit être remis en vigueur dans toute sa plénitude si certaines éventualités, que nous déterminerons plus loin, viennent à se produire. Il est donc nécessaire, si nous voulons bien comprendre et apprécier justement

la situation faite aux étrangers en Egypte au point de vue de l'immunité de juridiction, d'étudier, au préalable, le droit coutumier, abstraction faite des conventions internationales qui l'ont modifié, c'est-à-dire, en d'autres termes, le droit coutumier tel qu'il a fonctionné jusqu'en 1876. Cette étude va faire l'objet du présent chapitre.

Deux règles fondamentales ont régi, jusqu'en 1876, la situation des étrangers en Egypte au point de vue de l'immunité de juridiction : en elles se résume tout le droit coutumier. Ces deux règles ont été consacrées par la coutume, non simultanément, mais successivement, et la seconde est née de la première.

La première des deux règles concerne le règlement judiciaire des rapports entre les étrangers et les indigènes, soit en matière pénale, soit en matière civile ; c'est donc une règle de procédure et de compétence. Cette règle peut être formulée de la manière suivante : en matière pénale, l'étranger est exclusivement justiciable des juridictions de son pays ; en matière civile, l'étranger reste en principe justiciable des juridictions de son pays, il n'est justiciable des juridictions territoriales que pour les contestations dans lesquelles l'indigène figure comme défendeur. On voit, par cette double proposition, combien la pratique suivie en Egypte diffère de la pratique suivie dans les autres parties de l'Empire ottoman. Tandis que, en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie, l'étranger, en matière pénale, n'est justiciable des juridictions de son pays que si la victime de l'infraction commise est un autre étranger, en Egypte, l'étranger reste justiciable des juridictions de son pays dans tous les cas, même si la victime de l'infraction commise est un indigène. Tandis que, en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie, l'étranger, en matière civile et commerciale, cesse d'être justiciable des juridictions de son pays dès qu'un indigène est intéressé dans la contestation, soit comme défendeur, soit même comme demandeur, en Egypte, l'étranger reste justiciable des juridictions de son pays si l'indigène figure dans la contestation comme demandeur ; il ne

devient justiciable des juridictions territoriales que si l'indigène joue au procès le rôle de défendeur. Ainsi, la pratique égyptienne a généralisé et étendu aux rapports entre étrangers et indigènes l'application de la maxime « *Actor sequitur forum rei* » que nous avons vue restreinte, en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie, aux rapports entre étrangers appartenant à des nationalités différentes. Il y a plus, et la pratique égyptienne a fait pénétrer la maxime « *Actor sequitur forum rei* » dans un domaine où elle n'a jamais pénétré dans les autres parties de l'Empire ottoman, d'où, même, les accords intervenus entre la Porte Ottomane et les puissances européennes l'ont formellement exclue. C'est, en effet, par l'application de cette maxime qu'a été résolu, en Egypte, le conflit des juridictions en matière immobilière. En d'autres termes, malgré les dispositions du firman de sefer 1284, la pratique égyptienne n'a jamais distingué les contestations en matière immobilière des contestations en matière civile ordinaire : la maxime « *Actor sequitur forum rei* » a été le mode général de règlement, en Egypte, des contestations soit entre étrangers, soit entre étrangers et indigènes, quelle que fût la nature de la contestation.

Sous l'influence de quelles causes cette extension de la maxime « *Actor sequitur forum rei* » aux rapports entre étrangers et indigènes s'est-elle produite? La cause principale est, sans contredit, la défectueuse organisation des juridictions territoriales en Egypte, ou même, l'absence en Egypte d'une organisation judiciaire territoriale adaptée aux nécessités internationales du XIX[e] siècle. Une explication est ici nécessaire. Nous avons vu plus haut (1) que le règlement imaginé par les Capitulations pour les litiges entre étrangers et Ottomans avait été un règlement d'expédient et tout empirique, et que ce règlement fut suffisant pendant des siècles, tant que les rapports entre étrangers et Ottomans se limitèrent aux opérations commerciales très

(1) Tome I (2[e] édition), p. 205 et suiv., 431 et suiv,

simples que nous avons relatées, qu'un jour vint cependant où, la disparition des fondiques, l'accroissement du nombre des étrangers et le développement des relations internationales ayant donné naissance à des rapports nouveaux, naturellement plus complexes, il fut nécessaire de substituer, pour le règlement des conflits entre étrangers et Ottomans, une solution juridique à la solution diplomatique consacrée par les Capitulations. Ce jour coïncida avec la mise à exécution des réformes législatives promises par le Hatti-Shérif de Gulhané et le Hatti-Humayoun, ou, plus précisément, avec l'institution en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie d'une juridiction séculière indépendante de la juridiction religieuse, en sorte que la Porte Ottomane put présenter à l'Europe une organisation judiciaire à peu près semblable à l'organisation judiciaire européenne, en tout cas fondée, au moins théoriquement, sur les mêmes principes que l'organisation judiciaire européenne : dans ces conditions, il fut possible, et même relativement facile, de substituer une solution juridique à la solution diplomatique des conflits entre étrangers et Ottomans. Les choses ne se passèrent pas ainsi en Egypte. C'est, en effet, un fait digne de remarque que la réforme législative s'est plus tardivement opérée en Egypte qu'en Turquie ; ce fait est même d'autant plus remarquable que, bien avant que la Porte Ottomane eût songé à décréter la réforme législative, bien avant le traité de Paris et le Hatti-Humayoun, le gouvernement éclairé de Méhémet-Ali avait ouvert l'Egypte aux idées et à la civilisation occidentales. La raison en est, sans doute, que les premiers vice-rois d'Egypte jugèrent opportun et prudent de préparer la réforme des lois par la réforme des mœurs, et cette raison suffit à expliquer que le succès de la réforme législative ait été plus grand en Egypte qu'en Turquie. Quoi qu'il en soit, lorsque les mêmes conjonctures qui rendirent nécessaire en Turquie la transformation du mode de règlement des conflits entre étrangers et indigènes, se manifestèrent en Egypte — et il convient de noter que, le développement écono-

mique ayant été plus rapide en Egypte qu'en Turquie, elles s'y manifestèrent plus tôt, — l'Egypte, encore assujettie au vieux système judiciaire, se trouva en très mauvaise posture pour imposer à l'Europe, ou, tout au moins, pour discuter avec elle un règlement juridique des rapports entre étrangers et indigènes ; son organisation judiciaire, exclusivement religieuse comme sa législation, n'était pas faite pour inspirer confiance à l'Europe. Alors, qu'arriva-t-il ? Les anciens errements persistèrent, et on les adapta tant bien que mal aux nécessités nouvelles. En matière pénale l'adaptation fut d'autant plus facile que, la loi musulmane ignorant l'action publique, aucun conflit d'attributions ne pouvait s'élever, pour la poursuite des délits commis par les étrangers, entre l'autorité consulaire et l'autorité égyptienne, et que, dans les cas où la partie lésée se contentait d'une composition pécuniaire ou ne se plaignait pas, la poursuite par l'autorité consulaire était le seul moyen possible d'arriver à la répression du délit : dans ces cas, en effet, l'autorité égyptienne, même si elle avait eu juridiction sur les étrangers, eût été désarmée par sa propre législation. En matière civile l'adaptation se fit plus lentement, et certains consulats, le consulat d'Angleterre notamment (1), restèrent assez longtemps fidèles aux vieux errements, c'est-à-dire à la solution diplomatique des conflits entre indigènes et étrangers. Elle se fit cependant, et ce qui est très remarquable, c'est qu'elle se fit sans que l'autorité égyptienne essayât de s'y opposer et de revendiquer pour ses juridictions la connaissance de tous les différends entre indigènes et étrangers. Elle se fit parce qu'elle ne pouvait pas ne pas se faire, et elle se fit comme il était impossible qu'elle ne se fît pas et comme les indigènes eux-mêmes étaient le plus intéressés à ce qu'elle se fît. Il faut bien se persuader, en effet,

(1) Rapport de M. Walne, consul d'Angleterre au Caire en 1858, cité par Nubar Pacha. *Procès-verbaux de la Commission internationale instituée pour l'examen des propositions du Gouvernement égyptien, tendant à réformer l'administration de la justice. Séance du 11 décembre 1869.*

que l'indigène, demandeur dans une contestation soulevée contre un étranger, n'avait aucun intérêt à saisir de la contestation le tribunal du cadi, et voici pourquoi. La sentence du cadi, à supposer qu'elle fût favorable à l'indigène demandeur, n'aurait pu être exécutée qu'avec le concours de l'autorité consulaire de l'étranger condamné, la règle de l'inviolabilité du domicile, très clairement écrite dans les Capitulations et forcément incontestée, s'opposant à ce que les agents de l'autorité égyptienne se saisissent de la personne et des biens du condamné sans l'assentiment et l'intervention du consul dont le condamné relève. Or, il est bien évident, étant donné l'état des esprits et l'état des mœurs, que le consul du condamné, plus ou moins justement défiant de la justice musulmane, n'aurait prêté son concours à l'exécution d'une sentence émanant de cette justice qu'à bon escient, en connaissance de cause, c'est-à-dire, en d'autres termes, après avoir révisé le fond du procès : maître de l'exécution, le consul eût été maître du procès. Cela revient à dire que l'indigène demandeur aurait été obligé de recommencer le procès devant l'autorité consulaire de l'étranger défendeur. Il était tout à la fois plus simple et plus rationnel que l'indigène demandeur, à l'exemple de ce qui se passait pour les contestations entre étrangers de nationalités différentes, portât directement sa demande devant le tribunal consulaire de l'étranger défendeur : s'il obtenait gain de cause, il était du moins assuré que la décision qui lui donnait satisfaction ne resterait pas sans exécution. C'est ce que comprirent et c'est ce que firent les indigènes. A suivre cette voie, ils gagnèrent d'avoir une justice plus expéditive, moins coûteuse, plus éclairée et, au moins dans les grands consulats, très impartiale et très scrupuleuse : une statistique dressée au consulat de France à Alexandrie témoigne, notamment, que, sur soixante-dix affaires entre indigènes et Français qui furent portées devant le tribunal consulaire de janvier 1866 à septembre 1867, soixante-une se terminèrent par une décision favorable à l'indigène demandeur.

Les mêmes raisons qui expliquent que la maxime « *Actor sequitur forum rei* » ait été étendue aux rapports entre étrangers et indigènes, expliquent aussi que, dans ces rapports, l'application de la maxime « *Actor sequitur forum rei* » ait été générale et qu'aucune exception n'ait été faite, même pour les questions immobilières. Plus d'un quart de siècle avant la promulgation du firman de sefer, le droit de posséder des biens-fonds avait été reconnu aux étrangers en Egypte ; ce droit leur avait été reconnu par Méhémet-Ali lui-même, et il leur avait été reconnu sans condition, en quelque sorte comme un droit naturel parfaitement compatible avec leur qualité d'étranger, nullement comme un privilège. Cette reconnaissance, résultat d'un état de fait plutôt que d'un acte officiel de concession, n'avait évidemment pas par elle-même, surtout en l'absence de toute disposition précise de la législation égyptienne, le pouvoir de placer la propriété immobilière en dehors et au-dessus du cadre juridique ordinaire ou, si l'on veut, du droit commun, et de soumettre les conflits auxquels pouvait donner naissance l'exercice par les étrangers du droit de propriété immobilière, à un régime différent de celui auquel étaient traditionnellement soumis tous les conflits intéressant les étrangers. Elle n'eut d'autre effet que d'augmenter le nombre des conflits et d'agrandir, par voie de conséquence, le domaine de l'usage établi. Conformément à cet usage, les contestations immobilières furent, tout d'abord, résolues diplomatiquement, et lorsque, dans la suite, vers 1850, la solution diplomatique fut abandonnée et remplacée par la solution juridiquè que nous avons déterminée, celle-ci leur fut appliquée tout naturellement et presque nécessairement : il ne s'éleva aucune protestation, et personne ne songea à distinguer, pour leur appliquer un régime différent, entre les contestations en matière immobilière et les contestations en matière mobilière. Quand, en 1867, fut promulgué à Constantinople le firman impérial qui concédait aux étrangers, sous certaines conditions, le droit de posséder des biens-fonds, l'autorité égyptienne fut

peut-être tentée de réagir ; mais il était trop tard. La coutume était définitivement fondée : elle prévalut contre la loi écrite.

La règle « *Actor sequitur forum rei* » est une règle de procédure ; mais le lien est si intime, en Orient surtout, entre la forme et le fond que, une fois de plus, la forme a réagi sur le fond et que la procédure a créé le droit. La seconde des règles organiques de l'immunité de juridiction en Egypte est, en effet, une règle de fond. Cette seconde règle, qui est vraiment une règle de droit et, mieux encore, une règle de droit public, se résume dans la double proposition suivante : l'Etat égyptien n'a pas la puissance législative à l'égard de l'étranger ; en conséquence, les lois que l'Etat égyptien édicte n'obligent pas l'étranger. Il est inutile d'insister sur l'importance de cette double proposition, et il nous suffira de faire remarquer qu'elle est contraire non seulement aux principes généraux du droit public international, mais encore à la pratique suivie en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie (1).

Comment la règle de droit qui soustrait l'étranger à l'action de la loi égyptienne est-elle sortie, comme un effet nécessaire, de la règle de procédure qui soustrait l'étranger à la juridiction des tribunaux égyptiens ? C'est ce qu'il importe de bien préciser, et, pour le bien préciser, essayons de comprendre la situation qui était faite, au point de vue de la législation à appliquer, aux tribunaux consulaires chargés de statuer sur les délits commis par les étrangers à l'encontre des indigènes ou saisis d'une contestation civile en vertu de la maxime « *Actor sequitur forum rei* ». Quelle loi ces tribunaux consulaires pouvaient-ils et devaient-ils appliquer ? Aucun doute n'est possible. Ils pouvaient et ils devaient appliquer leur propre législation, c'est-à-dire la loi de l'Etat qui les avait institués et au nom duquel ils rendaient la justice, c'est-à-dire, si nous nous plaçons au point de vue égyptien, la loi étrangère. Entre la

(1) Voir tome I (2e édition), p. 412 et suiv.

juridiction et la législation il y a indivisibilité, le droit de juger ayant la même origine que la loi et n'ayant d'autre but et d'autre raison d'être que de garantir le respect dû à la loi. En d'autres termes, les tribunaux sont institués pour assurer l'exécution des lois, et les seules lois dont ils aient reçu la mission d'assurer l'exécution, sont évidemment celles de l'Etat qui les a institués ; même lorsqu'il leur arrive, comme en matière civile et commerciale, par suite des exigences du principe de l'autonomie de la volonté et de la règle « *Locus regit actum* », d'appliquer les lois édictées par un autre Etat, il faut considérer qu'ils font cette application en vertu d'une autorisation tacite et même quelquefois en vertu d'une injonction expresse de leur propre législation. Aussi bien, la théorie importe peu au point de vue très spécial qui nous occupe ; c'est la pratique suivie par les tribunaux consulaires qu'il faut considérer. Or, sur cette pratique il n'y a aucune incertitude : les juridictions étrangères établies dans l'Empire ottoman ont constamment appliqué leur propre législation, soit en matière civile et commerciale, soit en matière pénale, sauf, en matière civile et commerciale, les atténuations relatives aux usages, au principe de l'autonomie de la volonté et à la règle « *Locus regit actum* » ; ce faisant, d'ailleurs, elles se conformaient aux prescriptions les plus catégoriques des lois consulaires (1).

Des considérations qui précèdent se dégage très clairement la conclusion suivante : dans le système judiciaire pratiqué en Egypte, les étrangers n'étant justiciables que des juridictions étrangères et ces juridictions ne pouvant et ne devant appliquer que les lois étrangères, il n'y avait pas place pour l'application des lois égyptiennes aux étrangers. Cette conclusion n'est nullement infirmée par ce double fait que les contestations soulevées par un étranger demandeur contre un indigène défendeur devaient être portées devant le tribunal égyptien et que

(1) Voir sur ce point, tome I (2[e] édition), p. 308 et suiv.

celui-ci, tout naturellement, statuait d'après la loi égyptienne, car, le tribunal saisi étant dans l'impossibilité de condamner l'étranger demandeur, c'était, en définitive, à l'indigène et à l'indigène seul que, le cas échéant, c'est-à-dire le bien-fondé de la demande étant reconnu, il était fait application de la loi égyptienne : l'étranger pouvait donc bénéficier de l'application de la loi égyptienne, il n'était jamais obligé de la subir. L'inapplicabilité de la loi égyptienne aux étrangers, c'est-à-dire, en dernière analyse, l'impossibilité pour l'Etat égyptien d'édicter des lois pouvant obliger les étrangers, nous apparaît ainsi comme une conséquence forcée du système judiciaire pratiqué en Egypte et de la règle « *Actor sequitur forum rei* » qui dominait tout ce système.

Cette conséquence, toutefois, ne se dégagea pas immédiatement avec toute la netteté et toute la précision qu'elle eut dans la suite ; elle ne fut, tout d'abord, aperçue ni par l'Etat égyptien, qui commençait à prendre conscience de ses droits de souveraineté territoriale, ni par les juridictions étrangères, habituées à considérer comme intangible et au-dessus de toute contestation le principe ainsi formulé par les codes modernes : « les lois de « police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le terri- « toire ». L'Etat égyptien et les juridictions étrangères s'efforcèrent même, très ingénument, de concilier ce principe avec le système judiciaire pratiqué en Egypte : ils se heurtèrent à une impossibilité absolue. Il n'est pas inutile de rappeler ici quelques-unes de ces tentatives de conciliation, bien qu'elles soient restées sans résultat ; leur insuccès même témoignera que la seconde règle organique de l'immunité de juridiction en Egypte, conséquence nécessaire de la première, était dans la logique des choses, plus forte que toutes les combinaisons juridiques. En 1857, le Gouvernement égyptien jugea opportun d'organiser, au Caire et à Alexandrie, la police des étrangers, dont le nombre, depuis quelques années, s'était accru dans des proportions considérables. Dans ce but, le vice-roi Saïd-Pacha édicta un règlement

très complet, divisé en sept titres et ne contenant pas moins de soixante articles. Les dispositions de ce règlement ont depuis longtemps cessé d'être en vigueur ; elles méritent cependant de fixer notre attention, car elles trahissent la préoccupation constante du législateur égyptien de concilier ses droits de souveraineté territoriale avec la règle coutumière qui, en matière pénale, soumettait les étrangers à la seule juridiction des consuls. Cette préoccupation apparaît d'abord dans le préambule même du règlement. « Considérant, y est-il dit, que les traités qui « règlent les rapports de l'administration avec les étrangers n'ont « pas cessé d'être en vigueur, bien que ces traités aient été faits « et conclus à une époque et dans des circonstances bien « différentes ; que, par conséquent, le gouvernement local est « tenu de se renfermer, en ce qui concerne la police des étran- « gers, dans les limites de juridiction et d'autorité déterminées « par les conventions internationales ». Elle apparaît aussi dans les dispositions purement réglementaires, qui prévoient la coopération de l'autorité consulaire et de l'autorité locale à l'œuvre de la police des étrangers. L'article 10, par exemple, dispose que « nul passager arrivant du dehors ne pourra s'arrêter à Alexan- « drie s'il n'est porteur d'un passeport en due forme, ou d'un « permis de séjour délivré *soit par son consulat*, *soit par l'auto- « rité locale* » ; l'article 18 que « les permis de séjour seront « délivrés *par les consulats* ou *le gouverneur de la ville*, et visés « par la police locale » ; l'article 27 que « aucun étranger ne « pourra ouvrir ou gérer des hôtels, maisons garnies, apparte- « ments meublés, cafés, restaurants, cabarets et débits de « liqueurs, s'il n'en a, au préalable, obtenu l'autorisation spéciale « de *son consulat* ». Elle apparaît enfin et surtout dans les dispositions qui organisent l'instruction et la répression des contraventions. L'instruction et la répression des contraventions sont formellement réservées par le règlement à l'autorité consulaire du prévenu. L'article 39 dispose que « toute contravention aux « dispositions du présent règlement, dont se rendront coupables

« les étrangers tenant hôtels, maisons garnies, appartements « meublés, cafés, restaurants, cabarets et débits de liqueurs « sera, après avoir été dûment constatée, dénoncée par le « directeur de la police *au consulat dont relève le délinquant*; la « punition en sera poursuivie par les soins dudit fonctionnaire, et, « dans le cas où la contravention sera de nature à compro- « mettre la sûreté publique, le gouvernement local pourra « requérir de qui de droit la fermeture temporaire ou définitive « de l'établissement ». L'article 44 porte que « les contraventions « en matière de simple police seront, à la diligence du directeur « de la police, dénoncées et poursuivies par les voies de droit « *auprès du consulat dont relève le délinquant* ». Le titre VI du règlement vise les flagrants délits ; il autorise, en cas de flagrant délit, l'arrestation immédiate du délinquant par les agents de l'autorité locale, mais il oblige cette autorité à donner sur-le-champ avis de l'arrestation au consulat dont relève le délinquant : c'est la disposition de l'article 47. L'article 49 ordonne qu'une enquête préliminaire sommaire soit faite sans aucun délai par le divan de la police locale en présence et avec le concours obligatoire d'un délégué du consulat. Cette enquête terminée, la personne du prévenu doit être remise « au consulat dont celui- « ci est justiciable » ; ce sont les expressions mêmes de l'article 50, et l'article 52 ajoute : « le jugement et la punition des « crimes et délits imputés à un étranger seront, à la requête du « directeur de la police, poursuivis *devant la justice consulaire* ». Toutes ces dispositions témoignent à coup sûr des excellentes intentions du Gouvernement égyptien ; le règlement de Saïd-Pacha n'en est pas moins un monument d'incohérence juridique. L'incohérence est partout. Elle est d'abord dans les dispositions réglementaires proprement dites, qui, assimilant ou semblant assimiler les agents de l'autorité consulaire aux agents de l'autorité égyptienne, leur commandent, permettent ou interdisent certains actes, enjoignant, par exemple, aux consuls étrangers établis au Caire et à Alexandrie de fournir à la

direction de la police un état nominatif de leurs nationaux et de l'aviser des changements qui, par suite d'arrivées, de départs ou de décès, viendraient à s'opérer dans le personnel porté sur l'état (1), permettant à ces mêmes consuls de délivrer à leurs nationaux des permis de séjour en Egypte ou les autorisations nécessaires pour l'ouverture de certains établissements, subordonnant toutefois à certaines conditions de forme et de durée la validité de ces permis de séjour et de ces autorisations (2), comme si un acte émané de la volonté unilatérale du Gouvernement égyptien pouvait régler la conduite de l'autorité étrangère, s'imposer à son obéissance et l'obliger. Mais voici qui est plus anormal encore. Sous prétexte de se conformer à la règle coutumière qui soustrait les infractions commises par des étrangers à la connaissance des tribunaux égyptiens, le règlement de Saïd-Pacha défère aux tribunaux consulaires la répression des contraventions qu'il prévoit (3). Or les tribunaux consulaires n'avaient pas qualité pour connaître de ces contraventions, puisqu'il s'agissait de faits incriminés et punis par la loi égyptienne, c'est-à-dire par une loi pénale autre que celle de l'Etat au nom duquel ils rendaient la justice. L'attribution de juridiction faite à la justice consulaire par le règlement de Saïd-Pacha était donc inopérante : placés dans l'alternative, ou de ne pas appliquer la loi égyptienne, ou, en l'appliquant, de violer leur propre législation, les tribunaux consulaires devaient opter pour le premier terme de l'alternative. D'autre part, il ne pouvait pas être question et, en effet, il ne fut pas question de déférer le jugement des contraventions aux tribunaux égyptiens, que la nationalité des délinquants eût rendus radicalement incompétents. Il arriva ainsi que, faute de sanction, la plupart des dispositions du règlement de Saïd-Pacha restèrent lettre morte : en

(1) Art. 15.
(2) Art. 18, 20, 27, 28.
(3) Art. 44 précité.

fait ce règlement ne fut pas et ne pouvait pas être appliqué. En essayant de concilier deux principes contradictoires, le Gouvernement égyptien avait tenté l'impossible.

L'incohérence et la contradiction que nous venons de relever dans le règlement de Saïd-Pacha, se manifestent aussi, non moins évidentes et non moins probantes pour la thèse que nous soutenons, dans certains arrêts de la jurisprudence française. Le plus caractéristique de ces arrêts est, sans contredit, l'arrêt rendu par la Cour d'Aix, le 22 mars 1872, sur l'appel d'un jugement du tribunal consulaire d'Alexandrie (1). C'est un procès de presse qui a provoqué cette double décision, et il n'est pas inutile de préciser comment et dans quelles circonstances de fait et de droit ce procès de presse a été engagé. Dans le courant de l'année 1871, un Français, établi à Alexandrie, y avait ouvert une imprimerie et y publiait un journal. Pour l'ouverture de cette imprimerie et pour la publication de ce journal, le Français en question n'avait pas cru nécessaire de se conformer aux prescriptions de la loi ottomane sur la police de la presse, bien que le Gouvernement égyptien eût, à plusieurs reprises et officiellement, notamment par deux circulaires du ministre des affaires étrangères aux consuls généraux, l'une du mois de décembre 1857, l'autre du 7 octobre 1863, émis la prétention de soumettre à ces prescriptions même les étrangers. En particulier, il avait négligé de solliciter et d'obtenir l'autorisation du ministère égyptien des affaires étrangères, contrairement aux dispositions de la loi ottomane qui exigeaient positivement, et sous sanction pénale, l'autorisation préalable du ministère des affaires étrangères pour toute ouverture d'imprimerie ou pour toutes publications de livres ou de journaux faites par un étranger dans l'Empire ottoman. La contravention aux lois du pays était flagrante : le Gouvernement égyptien résolut de la faire réprimer ; mais,

(1) Cet arrêt est rapporté dans Dalloz, 1873, 2e partie, p. 126.

comme la pratique internationale suivie en Egypte lui interdisait de poursuivre le contrevenant devant les tribunaux égyptiens, il usa d'un détour. Une plainte fut officiellement adressée par le président du Conseil des ministres au consul général de France, et celui-ci saisit de l'affaire le tribunal consulaire d'Alexandrie. Malgré l'exception d'incompétence soulevée par le prévenu, le tribunal consulaire se déclara compétent, et, statuant sur le fond, ordonna la fermeture de l'imprimerie visée par la plainte du Gouvernement égyptien, mais dit qu'il n'avait pas qualité pour prononcer les peines de l'emprisonnement et de l'amende prévues par la loi ottomane sur la police de la presse. Sur l'appel interjeté, la Cour d'Aix rendit un arrêt confirmatif longuement motivé, qui contient une déclaration de principes intéressante à rapporter. La Cour commence par déclarer que la voie diplomatique par laquelle a procédé le Gouvernement égyptien, est « conforme tout à la fois aux traités, aux usages et aux immu-« nités qu'ils assurent aux nationalités étrangères ». Elle ajoute : « Attendu que si la presse est régie, en ce qui concerne sa « police, son régime et ses conditions d'exercice, par la loi terri-« toriale de chaque pays, et si, à ce point de vue, elle ne peut « être soumise en Egypte aux lois spéciales françaises, qui seules « peuvent servir de base à la justice répressive française, les « tribunaux français dans le Levant ont toutefois le droit de faire « cesser, en les réprimant, les actes de leurs nationaux résidant « sur ce territoire, lorsque ces actes se produisent au mépris et « en contravention des lois de police et de répression du pays et « qu'ils sont dénoncés aux agents français par l'autorité locale ». Puis, faisant l'application de ces prémisses aux faits de la cause, elle continue : « Attendu qu'il résulte des dispositions des lois « visées dans le jugement dont est appel et qui ont été portées « par le Gouvernement ottoman à la connaissance des agents des « puissances étrangères sans protestation de leur part, et, « notamment en ce qui concerne l'Egypte, par les circulaires de « décembre 1857 et du 7 octobre 1863, que nul étranger ne peut

« dans ce pays établir une imprimerie et publier un journal « sans s'être préalablement adressé au ministère des affaires « étrangères et avoir obtenu une autorisation spéciale ; — « Attendu que X. a établi une imprimerie à Alexandrie d'Egypte « et y a publié un journal intitulé l'*Indépendant* sans autorisation « du ministère des affaires étrangères du Khédive, au mépris des « lois du pays qui lui faisaient un devoir d'obtenir préalable- « ment cette autorisation; qu'il a été averti plusieurs fois par « M. le consul général de France, pour qu'il eût à régulariser « cette situation anormale; qu'il a persisté dans cette contraven- « tion ». Et la Cour conclut : « Que, dans ces circonstances, « c'est à bon droit que le tribunal consulaire français, saisi, « conformément aux Capitulations, de la plainte portée par le « Gouvernement égyptien contre un Français, et reconnaissant « que cette plainte était fondée, a déclaré la culpabilité du « délinquant, et, sans appliquer les peines d'emprisonnement et « d'amende édictées par des lois étrangères, a ordonné les « mesures nécessaires pour faire cesser une contravention fla- « grante à des lois de police qui commandent soumission à tous « les résidents sans distinction de nationalité ».

Il est difficile de ne pas constater entre les prémisses posées par cet arrêt et sa conclusion la plus étrange contradiction. S'il est vrai de poser en principe que la presse étrangère en Egypte est régie, quant à sa police, par la loi territoriale, c'est-à-dire, dans l'espèce, par la loi ottomane, la double conclusion qui s'impose est que les pénalités édictées par cette loi sont applicables au publiciste étranger et que ces pénalités doivent lui être appliquées par les tribunaux égyptiens, car la loi territoriale réserve formellement et exclusivement aux tribunaux territoriaux le jugement des contraventions commises en matière de presse. Il est contradictoire et absurde de distinguer entre les dispositions d'une loi et sa sanction, et de décider, d'une part, que les dispositions sont applicables et, d'autre part, que la sanction ne l'est pas. C'est cependant ce qu'a fait la Cour d'Aix, et son arrêt

encourt le reproche que nous avons adressé plus haut au règlement de Saïd-Pacha : c'est un monument d'incohérence juridique. Quelles raisons expliquent donc que la Cour d'Aix ait rendu une décision aussi manifestement contraire à tous les principes juridiques? Les magistrats de la Cour ont été dominés et, en quelque sorte, obsédés par une idée fixe : l'idée de la souveraineté territoriale des Etats. Cette obsession était d'autant plus inévitable qu'ils avaient sous les yeux l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 28 novembre 1857, où, précisément à propos des délits de presse commis par les Français dans l'Empire ottoman, il est catégoriquement affirmé que « la presse est régie, en ce « qui concerne sa police, son régime et ses conditions d'exer- « cice, par la loi territoriale de chaque pays » (1), et, par conséquent, par la loi ottomane dans l'Empire ottoman. Ils n'ont pas vu que les espèces étaient différentes ni, surtout, que ce qui était vrai à Constantinople pouvait ne pas l'être à Alexandrie. Comme, dans l'espèce qui leur était soumise, il s'agissait d'un délit de presse, et comme, d'autre part, ce délit de presse avait été commis dans l'Empire ottoman, ils ont été trompés par l'apparente similitude des espèces et ils se sont cru liés par la déclaration de principe faite par la Cour de cassation. A leur tour ils ont proclamé le même principe, croyant ainsi justifier et la procédure suivie par le Gouvernement égyptien et la décision même du tribunal consulaire qui, bien qu'elle ne fût pas juridique, avait l'avantage de faire cesser en fait la contravention incriminée, sans s'apercevoir, d'une part, que la procédure suivie par le Gouvernement égyptien était tout au moins insolite, et, d'autre part, que l'application logique du principe par eux proclamé eût entraîné le dessaisissement de la juridiction consulaire au profit de la juridiction territoriale. Le fait que le tribunal consulaire s'était refusé à appliquer au prévenu les pénalités édictées par la

(1) Cet arrêt a été rapporté dans le tome I de cet ouvrage (2e édition), p. 415 et 416.

loi territoriale aurait dû leur ouvrir les yeux, mais il convient de considérer, à la décharge des magistrats de la Cour d'Aix, que, l'appel ayant été interjeté par le prévenu et celui-ci étant naturellement sans intérêt pour critiquer ce refus, ils ne pouvaient qu'accepter, puisqu'ils n'avaient pas le droit de la réformer, la décision du tribunal consulaire relative à la non-application des pénalités ottomanes : la portée juridique de cette décision a pu, par suite, leur échapper.

La démonstration est ainsi faite, non seulement par le raisonnement juridique, mais encore par les faits eux-mêmes. Entre le système judiciaire qui soustrait les étrangers à la juridiction des tribunaux territoriaux et le principe qui impose aux étrangers l'observation des lois territoriales de police et de sûreté, l'incompatibilité est complète, absolue. Il était inévitable que la coutume, qui est la forme juridique de la logique des choses, après avoir consacré en faveur des étrangers en Egypte l'immunité judiciaire, consacrât également à leur profit l'immunité législative, corollaire forcé de l'immunité judiciaire. C'est ce qui est arrivé : la coutume est aujourd'hui, sur ce point, définitivement établie et indiscutée ; nous verrons même que, par une singulière fortune, l'immunité législative a survécu à la disparition partielle de l'immunité judiciaire.

Immunité judiciaire, immunité législative, ces deux termes résument donc et caractérisent le régime dont les étrangers ont bénéficié en Egypte jusqu'en 1876. Ce régime est profondément dissemblable de celui auquel les étrangers, à la même époque, étaient soumis en Turquie d'Europe et en Turquie d'Asie. Faut-il conclure de cette remarque que le régime dont les étrangers ont bénéficié en Egypte jusqu'en 1876 et dont ils bénéficient encore dans une certaine mesure, a été le résultat d'une interprétation erronée ou abusive des Capitulations ?

A la vérité, cette question n'a pas d'intérêt pratique, pour cette excellente raison que sa solution est sans influence sur la légalité du régime. Ce régime doit être considéré comme légal,

même en supposant la question posée résolue dans le sens de l'affirmative. Sur quel fondement repose donc, si on fait abstraction des Capitulations elles-mêmes, la légalité du régime dont ont bénéficié jusqu'en 1876 et dont bénéficient encore pour partie les étrangers en Egypte ? Elle repose sur le principe du droit public international d'après lequel la coutume, dans les rapports internationaux, crée le droit. La coutume crée le droit : c'est dire que la coutume a la même force obligatoire que les traités, soit qu'elle règle des situations non prévues par les traités, soit que, réglant des situations déjà prévues par les traités, elle complète ou même contredise leurs dispositions. Une seule condition est requise pour que cette force obligatoire doive être reconnue à la coutume, c'est que la coutume soit certaine et incontestée. Or il n'est pas douteux que, en ce qui concerne la double règle organique de l'immunité de juridiction en Egypte, la coutume remplisse cette condition. Aussi bien, le principe de droit public international d'après lequel la coutume, dans les rapports internationaux, crée le droit, n'est pas le seul fondement que nous puissions donner à la légalité du régime que nous avons exposé. Nous pouvons lui donner un autre fondement : le consentement exprès du Gouvernement égyptien, manifesté dans les conventions diplomatiques relatives à l'institution des tribunaux mixtes. Toutes ces conventions diplomatiques présupposent la parfaite légalité du régime dont bénéficiaient les étrangers en Egypte au moment où elles ont été conclues. Nous nous bornerons à reproduire ici la déclaration officielle faite par le président du Conseil des ministres du Gouvernement égyptien, en réponse à une note du Gouvernement français qui lui avait été transmise par le gérant du consulat général de France. Cette note contenait trois chefs, dont le troisième était ainsi conçu : « Les Capitulations, *telles qu'elles* « *ont été appliquées jusqu'ici en Egypte*, demeurent la loi absolue « entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception « des dérogations partielles et explicites formellement consenties

« à titre d'essai ». Voici la réponse du président du Conseil des ministres du Gouvernement égyptien ; elle est datée du 17 novembre 1875 : « Monsieur le Gérant, j'ai eu l'honneur de « placer sous les yeux de S. A. le Khédive la note que vous « avez bien voulu me remettre le 15 novembre courant, relati- « vement aux réserves faites par le Gouvernement français et « portant sur sa manière d'entendre certains articles du règle- « ment organique de la Réforme judiciaire en Egypte. Son « Altesse m'a donné l'ordre de confirmer ce qu'Elle-même a eu « le plaisir de vous dire de vive voix, à savoir : que sa manière « de voir sur ces articles est entièrement identique à celle « qu'exprime le Gouvernement français dans la note sus-men- « tionnée du 15 novembre ».

La question posée n'a donc qu'un intérêt théorique, mais cet intérêt théorique est assez grave pour qu'il vaille la peine de la discuter. Il est généralement admis que la pratique suivie en Egypte jusqu'en 1876 a été le résultat d'une interprétation abusive, et par conséquent erronée, des Capitulations. Dans un rapport qu'il adressait en 1867 au Khédive Ismaïl, le ministre des affaires étrangères du Gouvernement égyptien, Nubar Pacha, s'exprimait en ces termes : « La juridiction qui régit les Euro- « péens en Egypte, qui détermine leurs relations avec le gouver- « nement ainsi qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base « les Capitulations. De ces Capitulations il n'existe plus que le « nom ; elles ont été remplacées par une législation coutumière, « arbitraire, résultat du caractère de chaque chef d'Agence, « législation basée sur des antécédents plus ou moins abusifs, « que la force des choses, la pression d'un côté, le désir de « faciliter l'établissement des étrangers de l'autre, ont introduite « en Egypte, et qui laisse actuellement le gouvernement sans « force et la population sans justice régulière dans ses rapports « avec les Européens... Cet état de choses, *contraire à l'esprit*, « *contraire à la lettre même des Capitulations*, non seulement « empêche le pays de développer ses ressources, de fournir à

« l'industrie et à la richesse européennes tout ce qu'il est apte à « fournir, mais encore met obstacle à son organisation et le « ruine aussi bien moralement que matériellement ». Cette thèse n'est pas seulement la thèse du Gouvernement égyptien ; elle est aussi celle d'un certain nombre d'auteurs qui, tout en reconnaissant la parfaite légalité du système appliqué en Egypte, pensent qu'il n'est pas possible de donner à cette légalité d'autre fondement que la coutume (1). A l'appui de cette thèse les arguments ne manquent pas : ils nous sont déjà connus, ayant été exposés dans le chapitre de cet ouvrage où nous avons essayé de résoudre le conflit de la juridiction étrangère et de la juridiction ottomane (2). Ce sont tous arguments de texte, en apparence irréfutables, car il semble bien résulter des dispositions combinées des Capitulations que l'immunité de juridiction ne peut normalement produire ses effets que dans les rapports entre étrangers, appartenant ou non à la même nationalité. Bornons-nous à rappeler les dispositions suivantes de la Capitulation française de 1740 : l'article 15, qui dispose que, « s'il arrivait quelque meurtre ou « quelque autre désordre *entre les Français*, leurs ambassadeurs « et leurs consuls en décideront selon leurs us et coutumes » ; l'article 26, ainsi conçu : « Si quelqu'un de nos sujets avait un « différend avec un marchand français, et qu'ils se portassent « chez le cadi, ce juge n'écoutera point leur procès si le drogman « français ne se trouve présent, et si cet interprète était occupé « pour lors à quelque affaire pressante, on différera jusqu'à ce « qu'il vienne, mais aussi les Français s'empresseront de le « représenter, sans abuser du prétexte de l'absence de leur « drogman » ; enfin, l'article 65, aux termes duquel, « si un « Français ou un protégé de la France commettait quelque « meurtre ou quelque crime, et qu'on voulût que la justice en

---

(1) V. notamment, H. Lamba, *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte*, p. 32 et suiv.

(2) Tome I (2e édition), p. 426 et suiv.

« prît connaissance, les juges de mon Empire et les officiers ne « pourront y procéder qu'en présence de l'ambassadeur et des « consuls ou de leurs substituts ». Ces dispositions, en distinguant très catégoriquement les contestations entre Français et les contestations entre Français et indigènes et en attribuant compétence aux juridictions locales pour les contestations entre Français et indigènes, sous la seule réserve de la présence du drogman, semblent bien condamner la pratique suivie en Egypte. Il est vrai qu'à ces arguments de texte on a opposé, en faveur de la thèse contraire, d'autres arguments de texte. Nous les connaissons aussi, et, dans le chapitre susmentionné, nous avons démontré qu'ils n'étaient pas probants et que le sens des dispositions d'où l'on prétendait les induire, était le plus souvent dénaturé (1). Nous ne reviendrions pas sur une démonstration déjà faite, s'il ne nous paraissait nécessaire de discuter ici un dernier argument de texte, présenté pour la première fois à une époque assez récente et précisément et uniquement destiné, dans les intentions de son auteur (2), à justifier la pratique suivie en Egypte ; pour cette double raison nous avons, à dessein, omis de le discuter dans le chapitre relatif au conflit de la juridiction étrangère et de la juridiction ottomane. Cet argument est tiré des dispositions de l'article 4 du traité conclu par la Porte Ottomane avec les Etats-Unis d'Amérique le 7 mai 1830 et de l'article 8 du traité conclu par la Porte Ottomane avec la Belgique le 30 août 1838. L'article 4 du traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, très exactement reproduit par l'article 8 du traité conclu avec la Belgique, est ainsi conçu : « Les citoyens des Etats-Unis « d'Amérique, vaquant paisiblement à leur commerce et n'étant « ni accusés ni convaincus de quelque crime ou délit, ne seront « point molestés ; et si même ils avaient commis quelque délit, « ils ne seront point arrêtés et mis en prison par les autorités

(1) Tome I (2e édition), p. 127 à 129.
(2) O. Borelli, *Législation égyptienne*, préface.

« locales, mais ils seront jugés par leur ministre ou consul et « punis suivant leur délit, en observant, sur ce point, l'usage « établi à l'égard des autres Francs ». En attribuant dans tous les cas, et sans distinguer suivant que la victime est étrangère ou indigène, au ministre et aux consuls des Etats-Unis d'Amérique la connaissance des crimes et délits commis par leurs nationaux, cette disposition, dit-on, consacre législativement le système pratiqué en Egypte, et, par conséquent, le justifie. L'argument serait peut-être sans réplique si, dans le texte précité, il n'y avait pas la dernière phrase, dont il est évident qu'une saine interprétation ne peut pas ne pas tenir compte. Et cette dernière phrase, très caractéristique et très claire, a précisément pour effet d'enlever toute portée juridique à la disposition du traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, en la transformant en une simple disposition de renvoi aux traités antérieurs, c'est-à-dire, en particulier, aux Capitulations françaises. L'argument de texte tiré des traités conclus par la Porte Ottomane avec les Etats-Unis d'Amérique et avec la Belgique n'est donc pas plus probant que les autres.

Mais laissons de côté les arguments de texte. Si les arguments par lesquels on prétend justifier la pratique suivie en Egypte ont le grave défaut de dénaturer le sens des Capitulations, ceux sur lesquels on prétend appuyer la thèse contraire ont le non moins grave défaut de le forcer, afin de faire sortir des Capitulations un principe qui n'y est pas et ne peut pas y être contenu : le principe de la territorialité de la loi égyptienne. Ce n'est pas par des arguments de texte, c'est par les principes généraux du droit capitulaire que la question posée peut et doit être résolue. Les Capitulations, nous l'avons longuement démontré dans l'Introduction de cet ouvrage, sont l'expression positive, dans le domaine des faits internationaux, du système de la personnalité des lois. Dans ce système, nous l'avons dit aussi, il n'y a pas place pour un règlement vraiment juridique des rapports entre étrangers et indigènes, et c'est pourquoi les Capitulations ont

organisé un règlement empirique de ces rapports, que caractérise très nettement l'attribution éventuelle faite au Divan impérial de la connaissance de toutes les contestations de quelque importance pouvant s'élever entre étrangers et indigènes. Un règlement empirique n'est qu'un expédient, forcément provisoire, et nous savons qu'un jour vint où il fut nécessaire, en Egypte comme en Turquie, de substituer au règlement empirique un règlement juridique ; mais, tandis que, en Turquie, ce règlement juridique était discuté contradictoirement par les ministres de la Porte et les représentants des puissances, et, par conséquent, opéré contractuellement, il a été, en Egypte, l'œuvre exclusive de la coutume. Or, la coutume n'est jamais subversive : elle développe et améliore, elle ne renverse pas l'ordre des choses établi ; s'il lui arrive parfois de le transformer, l'opération se fait lentement, insensiblement, logiquement, car la coutume, par définition même, possède au suprême degré l'art de ménager les transitions, et les évolutions qu'elle opère ne sont jamais des révolutions. Il est donc *a priori* infiniment probable que le régime juridique que la coutume a établi en Egypte ne contredit pas l'ordre fondé par les Capitulations. Cette probabilité deviendra une certitude si nous comparons ce régime juridique avec celui que l'accord des puissances et de la Porte a établi en Turquie, et si nous nous demandons lequel de ces deux régimes s'harmonise le mieux avec le principe de la personnalité des lois, dont le système capitulaire est l'expression positive. La réponse, en effet, ne peut pas être douteuse. Le régime juridique que l'accord de la Porte et des puissances a établi en Turquie, loin de respecter le principe de la personnalité des lois, le contredit manifestement, puisque, sous ce régime, la loi ottomane étant normalement applicable à tous les rapports entre étrangers et indigènes, soit en matière civile, soit en matière pénale, l'application aux étrangers de la loi étrangère devient, en fait et en droit, l'exception. C'est exactement le contraire qui arrive en Egypte, où l'application de la loi égyptienne aux étrangers est

réduite au minimum, puisque, d'une part, cette application n'a jamais lieu en matière pénale et que, d'autre part, elle n'a lieu qu'exceptionnellement en matière civile. Le principe de la personnalité des lois est donc presque entièrement respecté en Egypte, et nous sommes en droit de conclure que, s'il y a eu une interprétation abusive et erronée des Capitulations, ce n'est pas en Egypte que cette interprétation a été faite.

Bien qu'il fût conforme à l'esprit des Capitulations, et, peut-être, précisément parce qu'il était trop conforme à l'esprit des Capitulations et respectait trop scrupuleusement le principe de la personnalité des lois, le régime juridique fondé par la coutume en Egypte ne pouvait pas être définitif ; il ne pouvait être qu'un régime de transition entre le régime par des Capitulations et un régime nouveau, mieux adapté aux exigences du droit public moderne. Au régime juridique égyptien, en effet, étaient inhérents des inconvénients nombreux et très sérieux, bien que leur gravité ait été souvent exagérée, contre lesquels, pour des raisons qui seront facilement comprises, la coutume, réduite à ses propres forces, eût été impuissante à lutter et que seul un accord diplomatique pouvait faire disparaître. Il nous reste à signaler ces inconvénients. Ils sont de deux sortes : les uns se manifestent en matière civile, les autres en matière pénale.

En matière civile, la règle « *Actor sequitur forum rei* » s'opposait, lorsque les parties appartenaient à des nationalités différentes, à ce que le défendeur, créancier du demandeur, formât une demande reconventionnelle contre lui ; en effet, le demandeur devenant défendeur dans la demande reconventionnelle, le tribunal saisi de la demande principale était radicalement incompétent pour connaître d'une demande reconventionnelle formée contre un défendeur n'appartenant pas à sa nationalité et sur lequel, par conséquent, il n'avait aucun droit de juridiction ; le défendeur à la demande principale était donc obligé, s'il se prétendait créancier du demandeur, d'engager un nouveau procès, en saisissant, par voie principale, le tribunal de ce dernier.

De là des complications et des lenteurs, incompatibles avec une bonne administration de la justice. Ces complications et ces lenteurs étaient encore plus grandes, et il venait s'y joindre le danger toujours grave de la contrariété possible entre plusieurs décisions judiciaires statuant sur la même affaire, dans l'hypothèse où la demande devait être formée contre plusieurs défendeurs appartenant à des nationalités différentes. Le demandeur était obligé d'engager autant d'instances et de saisir autant de tribunaux qu'il y avait de défendeurs appartenant à des nationalités différentes ; en matière de faillite, par exemple, il n'était pas rare que le syndic se vît forcé de plaider simultanément devant la juridiction locale et devant toutes les juridictions consulaires établies en Egypte. Ce n'est pas tout, et ce n'étaient là que des inconvénients de procédure. D'autres inconvénients, susceptibles ceux-ci d'avoir la plus fâcheuse répercussion sur l'état économique du pays, étaient inhérents à la pratique suivie en Egypte. La compétence reconnue aux juridictions consulaires en matière immobilière, ou, pour mieux dire, l'égalité de situation faite aux juridictions consulaires et à la juridiction égyptienne au point de vue du droit de statuer sur les questions immobilières, avait pour conséquence de soumettre le régime de la propriété foncière égyptienne à autant de législations différentes et souvent contraires qu'il y avait de juridictions, égyptienne ou étrangères, fonctionnant en Egypte. De cette diversité de législations et de juridictions en matière immobilière résultait une véritable anarchie dans la constitution de la propriété foncière, dans la détermination, l'acquisition et la transmission des droits réels immobiliers, anarchie fatale pour un pays dont la terre était la principale source de richesse, et également préjudiciable aux intérêts européens et aux intérêts égyptiens, puisque, au détriment des uns et des autres, elle empêchait le développement économique de l'Egypte.

En matière pénale, le principal inconvénient du système en vigueur en Egypte était de ne pas assurer d'une manière efficace

la répression des contraventions de simple police commises par les étrangers. Ce système assurait, sinon complètement, du moins très suffisamment, en tout cas mieux que ne l'aurait fait, étant donné l'état des mœurs et de la législation en Egypte, tout autre système plus conforme aux principes du droit public international, la répression des crimes et des délits commis par les étrangers, car, d'une part, la plupart des crimes et des délits qu'un étranger pouvait commettre en Egypte étaient prévus et punis par la loi pénale à laquelle il restait normalement soumis, et, d'autre part, une juridiction était précisément instituée en Egypte qui avait qualité pour faire au délinquant l'application de cette loi pénale ; en d'autres termes, la répression des crimes et délits commis par les étrangers en Egypte était assurée parce qu'il y avait parallélisme ou, si mieux on aime, identité d'origine entre la loi qui définissait et punissait le crime ou le délit et la juridiction qui avait pour fonction de le réprimer. Mais, en ce qui concerne les contraventions de simple police, le système se trouvait en défaut ; le système se trouvait en défaut, parce qu'il n'y avait ni ne pouvait y avoir parallélisme entre la loi qui avait qualité pour définir et punir la contravention et la juridiction qui, seule, aurait pu être chargée de la réprimer, cette juridiction ne pouvant être que la juridiction étrangère, puisqu'il était impossible que les étrangers dépendissent, en matière pénale, d'une autre juridiction, et la loi qui avait qualité pour définir et punir la contravention ne pouvant être que la loi même qui avait édicté le règlement de police dont il s'agissait d'assurer l'observation, c'est-à-dire la loi égyptienne. Il arrivait donc que, vu l'impossibilité où l'on se trouvait de les sanctionner efficacement, les règlements de police du Gouvernement égyptien n'étaient pas ou étaient mal observés par les étrangers.

Les inconvénients qui viennent d'être signalés furent atténués, en matière commerciale, par l'institution au Caire et à Alexandrie, en 1861, de tribunaux mixtes de commerce organisés sur le modèle de ceux qui fonctionnaient déjà dans les principales

villes de la Turquie d'Europe et de la Turquie d'Asie (1). Mais, en matière pénale et en matière civile proprement dite, notamment en matière immobilière, ils persistèrent sans atténuation jusqu'à la Réforme judiciaire.

(1) Cette organisation a été décrite au tome I (2e édition), p. 432 et suiv.

CHAPITRE III

L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION DEPUIS LA RÉFORME JUDICIAIRE

—

SECTION PREMIÈRE

Les origines et l'élaboration de la Réforme judiciaire

La Réforme judiciaire en Egypte date de 1876, mais elle n'a abouti qu'après de longues et laborieuses négociations qui n'ont pas duré moins de neuf années. L'acte sur lequel ces négociations se sont engagées et qui, par conséquent, peut être considéré comme l'acte initial de la Réforme judiciaire, est un rapport adressé au Khédive Ismaïl par Nubar Pacha, ministre des affaires étrangères et président du Conseil des ministres du Gouvernement égyptien. Ce rapport, qui remonte à l'année 1867, a été mentionné plus haut (1); il convient maintenant de l'analyser (2).

Le rapport débute par des considérations générales sur le système judiciaire appliqué en Egypte. De ce système judiciaire Nubar Pacha fait le procès dans un langage dont la vigueur ne parvient pas toujours à dissimuler l'injustice. Nous avons plus haut reproduit le passage du rapport où Nubar Pacha affirme que la pratique suivie en Egypte est contraire tout à la fois à l'esprit et à la lettre des Capitulations. Voici ce que dit encore le ministre égyptien : « Cet état de choses ne profite à personne, « pas plus aux intérêts généraux des puissances, qu'à la popula- « tion honnête du pays, indigène ou étrangère; il s'exerce au « détriment de l'Egypte, au détriment du Gouvernement, à « l'avantage de ceux qui se font un métier de l'exploiter ». Et

---

(1) V. tome II, p. 263.

(2) Ce rapport est reproduit dans les *Documents diplomatiques* de l'année 1869.

plus loin : « La manière dont la justice s'exerce tend à démora-
« liser le pays : tous les efforts de Son Altesse seront brisés
« contre l'envahissement de cette démoralisation, et l'Arabe,
« forcé de voir l'Europe à travers l'Européen qui l'exploite,
« répugne au progrès de l'Occident, et accuse le Vice-Roi et son
« Gouvernement de faiblesse et d'erreur ».

Ces considérations générales ne sont qu'une entrée en matière, destinée à expliquer et à justifier par avance la réforme que Nubar Pacha soumet au Khédive et projette de proposer aux puissances. Cette réforme consiste dans la substitution au système judiciaire jusqu'alors pratiqué en Egypte d'un système judiciaire nouveau, plus simple et moins illogique, combiné de façon à donner satisfaction tout à la fois aux légitimes revendications de l'Etat égyptien et aux non moins légitimes exigences de l'Europe; Nubar Pacha, d'ailleurs, se déclare prêt à offrir à l'Europe toutes les garanties qu'elle est en droit de demander, « même des garanties superflues ». Pour organiser le nouveau système judiciaire dans les meilleures conditions possibles et de manière à atteindre le double but visé, il importe, en premier lieu, de séparer la justice de l'administration, en la rendant indépendante tant des consulats que du Gouvernement égyptien; il importe, en second lieu, de faire entrer l'élément européen dans la composition des nouveaux tribunaux. Voici, sur ce point, comment s'exprime Nubar Pacha : « Les Européens, en s'établis-
« sant dans le pays, ont amené avec eux des usages nouveaux,
« des relations nouvelles. Un système mixte a commencé à s'in-
« troduire dans nos lois et dans nos Codes. Il faut conséquem-
« ment des hommes nouveaux pour appliquer ce nouveau sys-
« tème. Il faut que, pour l'administration de la justice, l'Egypte
« fasse ce qu'elle a déjà fait d'une manière si efficace pour son
« armée, ses chemins de fer, ses ingénieurs des ponts et
« chaussées, ses services de santé et d'hygiène. L'élément
« compétent, l'élément étranger a été introduit; cet élément a
« servi à former l'élément indigène. Ce qui a été fait dans

« l'ordre matériel doit être fait dans l'ordre moral, c'est-à-« dire l'organisation de la justice. La nécessité de ce système « mixte s'est fait si vivement sentir que, depuis nombre d'années, « les ambassades en ont demandé l'introduction à Constanti-« nople. Il a été institué à Constantinople un tribunal mixte de « commerce, où tous les procès commerciaux entre indigènes « et Européens, soit demandeurs, soit défendeurs, sont éga-« lement jugés. Il s'agit d'étendre ce système et de l'appliquer « au civil et au criminel ».

Précisant davantage ses projets, Nubar Pacha propose de composer les nouveaux tribunaux de commerce de deux membres étrangers choisis par les consuls parmi les notables offrant le plus de garanties et de deux membres indigènes choisis par le Gouvernement égyptien parmi les Egyptiens que leurs relations rapprochent le plus des Européens. La présidence appartiendrait à un Egyptien, mais la vice-présidence serait dévolue à un magistrat choisi en Europe et qui serait permanent. Un tribunal d'appel serait institué à Alexandrie : il se composerait de trois membres indigènes choisis par le Gouvernement égyptien parmi les Egyptiens ayant fait des études de droit en France, et de trois membres étrangers, magistrats compétents, qu'on ferait venir d'Europe; ce tribunal d'appel fonctionnerait sous la présidence d'un Egyptien. A côté des tribunaux de commerce, Nubar Pacha propose d'instituer des tribunaux civils pour connaître des contestations en matière personnelle et mobilière, la connaissance des contestations en matière immobilière devant être réservée aux tribunaux territoriaux déjà existants; la composition de ces tribunaux civils serait analogue à celle des tribunaux de commerce, et le tribunal d'appel siégeant à Alexandrie aurait également dans ses attributions la revision des jugements rendus par les tribunaux civils. La réforme devrait être étendue aux matières pénales, et Nubar Pacha propose de confier la répression des crimes et délits commis par des Européens à des magistrats européens assistés d'un jury qui se recruterait

pour moitié parmi les Européens et pour moitié parmi les indigènes.

Abordant enfin la question de la législation à appliquer par les nouveaux tribunaux, Nubar Pacha la résout de la manière suivante. En matière commerciale, le Code de commerce français serait applicable et seul applicable. En matière civile et en matière pénale, il serait désirable que des Codes spéciaux à l'Egypte fussent élaborés, « qui combineraient, en les conciliant, « les dispositions des Codes français avec la législation égyp- « tienne et les lois des autres nations européennes ». Nubar Pacha propose au Khédive de confier le soin de les élaborer à une commission internationale composée de jurisconsultes européens et de légistes égyptiens.

Le rapport de Nubar Pacha fut officiellement communiqué par le Gouvernement égyptien aux agents des puissances représentées en Egypte. La France avait alors en Egypte une situation prépondérante, que lui donnaient non seulement le nombre des nationaux français établis tant au Caire qu'à Alexandrie, mais encore l'importance des intérêts français engagés dans le percement de l'isthme de Suez. De cette situation prépondérante le régime des Capitulations, tel qu'il fonctionnait traditionnellement en Egypte, passait pour être la plus sûre garantie : en portant atteinte à ce régime, les projets de Nubar Pacha pouvaient donc très sérieusement compromettre les intérêts français. Le Gouvernement français, toutefois, était en trop bons termes avec le Gouvernement égyptien pour opposer une fin de non-recevoir absolue aux propositions de Nubar Pacha. Loin de les repousser, le Gouvernement français résolut de les faire examiner par des hommes compétents. A cet effet, il institua au ministère des affaires étrangères, à Paris, une commission spéciale, composée de diplomates et de jurisconsultes (1), à laquelle il donna le

(1) Les membres de cette commission étaient : MM. Duvergier, président de section au Conseil d'Etat, président ; Tissot, sous-directeur au ministère des

double mandat d'étudier les projets de Nubar Pacha et de rechercher les améliorations que pouvait réclamer l'état des institutions judiciaires en Egypte. Cette commission s'acquitta de sa tâche avec une conscience parfaite. Elle s'entoura de tous les renseignements possibles, fit des enquêtes, interrogea les notables français résidant ou ayant résidé en Egypte, entendit Nubar Pacha lui-même; en moins d'un mois, elle siégea quinze fois. Le résultat de ses travaux fut consigné dans un rapport très détaillé et très documenté, adressé le 3 décembre 1867 au ministre des affaires étrangères, et dont voici l'analyse (1).

Après avoir très exactement exposé le système judiciaire pratiqué en Egypte, la commission française examine les critiques formulées par Nubar Pacha contre ce système. Elle les trouve, sinon tout à fait injustifiées, du moins très exagérées. Elle s'efforce surtout de défendre la justice consulaire contre le double reproche de versatilité et de partialité que lui adresse Nubar Pacha, et elle démontre sans peine, en citant les statistiques les plus incontestées à l'appui de sa démonstration, que la justice consulaire, et tout particulièrement la justice consulaire française, s'est toujours acquittée très consciencieusement de sa mission. La commission française, cependant, ne prétend pas que tout soit parfait en Egypte; il ne lui semble même pas que le tableau que fait Nubar Pacha de l'état moral de l'Egypte soit trop assombri. Le mal est réel; mais, d'après la commission française, les causes du mal ne sont pas là où Nubar Pacha croit les découvrir. Les causes du mal ne sont pas dans l'application plus ou moins abusive qui a été faite des Capitulations; elles sont dans l'organisation politique même de l'Egypte et dans l'absolue confusion du pouvoir judiciaire et du pouvoir admi-

---

Affaires étrangères; Outrey, agent et consul général de France en Egypte; Sandbreuil, procureur général près la Cour d'Amiens; Féraud-Giraud, conseiller à la Cour d'appel d'Aix.

(1) Ce rapport est reproduit *in extenso* par O. Borelli Bey. *La législation égyptienne annotée*, p. XXVII.

nistratif, qui est le grand vice de cette organisation. Le rapport s'exprime ainsi :

« Le Vice-Roi d'Egypte a un pouvoir sans limites ; il n'a « d'autre règle que sa volonté, et sa volonté est sans obstacle ; « tout plie et se courbe devant elle. Son autorité est tellement « puissante et absolue, elle peut s'exercer d'une manière si « directe et si arbitraire, qu'il est impossible d'attendre un « fonctionnement satisfaisant d'une justice placée sous une « pareille dépendance. De plus, le Vice-Roi est mêlé, à titre « privé, à toutes les branches de l'activité sociale. Il possède « une partie considérable du sol sur lequel s'exerce sa souve- « raineté. Il est agriculteur, commerçant, industriel, construc- « teur, etc. ; à tous ces titres, nombre de plaideurs sont exposés « à l'avoir pour adversaire patent ou dissimulé. La pression du « pouvoir dans les affaires de justice est d'autant plus à craindre « que les plus hauts fonctionnaires se trouvent également mêlés, « directement ou indirectement, à toutes les grandes entreprises « qui servent d'aliment au mouvement commercial et agricole « du pays ».

Le rapport ajoute :

« L'Egypte n'a ni administration régulière, ni lois précises. « Depuis quelques années, elle voit se succéder des lois et des « règlements toujours plus nombreux, mais toujours moins « exécutés, parce que le Gouvernement y manque d'esprit de « suite ; en sorte que l'on ne peut fonder sur ce qui existe, non « plus sur ce qu'on projette, des espérances qui permettent de « renoncer à des droits acquis. Les hommes appelés d'Europe « pour diriger temporairement divers services publics ont été le « plus souvent réduits à l'inaction et à l'impuissance, et ont dû « retirer un concours inutile ».

La commission française fait remarquer, d'autre part, que « les « Européens qui se sont établis en Egypte et y ont engagé des « capitaux considérables, l'ont fait sous la foi de traités et « d'usages qui leur offraient des garanties dont on ne saurait

« les priver », et que « modifier ces garanties ou les restreindre, « ce serait entraver les transactions entre les Européens et les « indigènes, et replacer l'Egypte dans cet état d'impuissance où « elle se trouvait avant que l'élément européen y eût apporté « la vie, l'activité et les principes de civilisation ».

La commission française, toutefois, ne repousse pas les propositions égyptiennes d'une manière absolue; elle reconnaît qu'une expérience peut être utilement tentée, à la condition que cette expérience soit tentée avec prudence. En conséquence, amendant les propositions égyptiennes de manière à les rendre compatibles avec le maintien des garanties nécessaires aux étrangers, la commission française présente au ministre des affaires étrangères un projet nouveau de réforme judiciaire en Egypte, dont les grandes lignes sont les suivantes :

1° Maintien de la juridiction civile des consuls pour les différends entre étrangers appartenant à la même nationalité ;

2° Maintien de la juridiction consulaire pour les différends entre étrangers appartenant à des nationalités différentes, mais avec obligation pour les parties d'introduire dans leurs contrats *la clause compromissoire*, c'est-à-dire de spécifier par avance la juridiction qui serait appelée à statuer sur le litige à venir;

3° En ce qui concerne les différends entre étrangers et indigènes, abandon partiel, *au profit de la justice égyptienne*, de la maxime *Actor sequitur forum rei*, dans la mesure et aux conditions suivantes :

a) Les tribunaux mixtes égyptiens seraient reconstitués de manière à assurer la majorité aux Européens ; dans ce but, on y introduirait des juges européens qui seraient nommés par le Vice-Roi, sur la simple désignation de leurs gouvernements. Ces tribunaux de première instance se trouveraient ainsi composés de trois éléments : un élément indigène, à la tête duquel figurerait le président, un élément européen fixe, composé de jurisconsultes, et un élément électif, recruté parmi les notables ;

b) Il serait établi une Cour d'appel sur la même base avec un

personnel plus nombreux, à laquelle les décisions de première instance pourraient être déférées ;

c) L'élément électif recevrait l'investiture du Vice-Roi ;

d) Le droit de récusation serait accordé aux plaideurs ;

e) Les tribunaux à instituer devraient s'occuper de l'organisation d'un greffe : les greffiers ainsi que les employés du greffe, les interprètes et les huissiers seraient nommés par le tribunal et placés sous sa surveillance ;

f) Les consuls seraient appelés à l'exécution des jugements rendus contre les Européens et devraient concourir à cette exécution ;

g) Les sentences seraient rédigées en arabe et en français ;

h) L'étranger, figurant à un titre quelconque devant un tribunal égyptien, aurait la faculté de se faire assister par un drogman de son consulat ;

Dans ces conditions, le tribunal connaîtrait de toutes les affaires civiles et commerciales où l'indigène serait défendeur. Il ne serait fait exception que pour les matières qui ressortissent de la loi religieuse ou du statut personnel. Le tribunal connaîtrait, en outre, de tous les procès qui lui seraient déférés par les parties, soit qu'elles en convinssent à l'instant même, soit qu'elles eussent d'avance accepté sa juridiction dans une clause compromissoire. On lui attribuerait enfin la connaissance de toutes les questions qui naissent de contrats de bail à ferme ou à loyer, quel que fût le demandeur ou le défendeur.

4° Maintien du *statu quo* en matière criminelle pour tout ce qui concerne la répression des crimes et délits ;

5° Attribution exclusive à la justice égyptienne de la poursuite et de la répression des contraventions de simple police, en réservant aux consuls le droit de poursuivre devant le tribunal de leur nation les infractions commises par leurs nationaux à leurs propres arrêtés ;

6° Détermination du territoire sur lequel s'étendront les juridictions des tribunaux du Caire et d'Alexandrie : en dehors de ce territoire, maintien de ce qui existe ;

7° Vœu que l'exécution des jugements soit réglementée, que la législation soit complétée et qu'un système d'étude du droit soit organisé ;

8° Enfin, dominant tout ce qui précède, stipulation expresse de la clause résolutoire, c'est-à-dire droit de revenir à l'état de choses actuel, si la nouvelle organisation ne produisait pas les résultats qu'on peut légitimement en attendre.

Entre ce projet et le projet de Nubar Pacha les différences étaient nombreuses, caractéristiques, irréductibles. La grande idée de Nubar Pacha avait été de conquérir pour le Khédive d'Egypte le droit régalien de justice territoriale : pour réaliser cette idée, il instituait des tribunaux égyptiens, mixtes uniquement par leur composition, rendant la justice au nom du Khédive et recevant leur investiture de lui seul ; à ces tribunaux il attribuait plénitude de juridiction civile et pénale sur les étrangers, au moins dans leurs rapports avec les indigènes. Il est vrai que Nubar Pacha avait fini par consentir à ce que, dans la composition des nouveaux tribunaux, la prépondérance fût donnée à l'élément étranger ; mais cette concession était plus apparente que réelle, car Nubar Pacha repoussait par avance toute ingérence des puissances européennes dans le choix et la désignation des magistrats étrangers et entendait que ce choix et cette désignation fussent laissés à l'absolue discrétion du Gouvernement égyptien. Grâce à cette concession, d'ailleurs, le premier ministre égyptien espérait éviter et la participation du drogman à l'instruction des procès soumis aux nouveaux tribunaux et la coopération de l'autorité consulaire à l'exécution de leurs jugements ; cette concession, en somme, était le seul prix par lequel Nubar Pacha se résolvait à payer la renonciation des puissances européennes à l'immunité de juridiction. A cette renonciation la commission française ne se résignait pas : elle entendait que l'immunité de juridiction civile et pénale restât la règle des rapports contentieux entre étrangers et indigènes et qu'il ne fût dérogé à cette règle que dans certains cas limitati-

vement déterminés, en sorte que les nouveaux tribunaux qui, dans le système de Nubar Pacha, devaient avoir plénitude de juridiction dans les rapports entre étrangers et indigènes, devenaient, dans le système de la commission française, des tribunaux d'exception ; elle entendait, d'autre part, que l'autorité consulaire coopérât, dans tous les cas, à l'exécution des jugements rendus par les nouveaux tribunaux. La commission française, il est vrai, consentait à ce que les nouveaux tribunaux fussent des tribunaux égyptiens et rendissent la justice au nom du Khédive, mais, cette concession même, elle ne la faisait qu'avec une importante restriction : elle exigeait que les magistrats européens des nouveaux tribunaux fussent désignés au Gouvernement égyptien par leurs gouvernements respectifs.

Pour toutes ces raisons, le projet de la commission française ne pouvait pas satisfaire le Gouvernement égyptien. Nubar Pacha ne l'accepta point, et il résolut de provoquer la réunion en Egypte même d'une commission internationale, afin d'appeler devant cette commission internationale des décisions de la commission française. L'idée était ingénieuse : par la diversité même de sa composition, une commission internationale devait être moins homogène que la commission française, par conséquent plus accessible à la contradiction, et, d'autre part, en portant la discussion en Egypte, le très habile premier ministre d'Ismaïl pouvait espérer, sans trop présumer des ressources de sa diplomatie, qu'il lui serait plus facile de venir à bout de certaines résistances. Les cabinets européens, cependant, accueillirent sans faveur les ouvertures de Nubar Pacha ; quelques-uns même leur opposèrent une fin de non-recevoir absolue, déclarant qu'ils s'en rapportaient purement et simplement au projet de la commission française. En dépit de cet insuccès, Nubar Pacha ne se découragea pas ; il insista, négocia pendant près de deux années, et son opiniâtreté finit par triompher des résistances ou des hésitations des puissances européennes. Celles-ci acceptèrent la réunion en Egypte d'une commission internationale, mais à la

double condition que cette commission internationale aurait un caractère purement consultatif et que le projet français servirait de base à la discussion (1).

La commission internationale se réunit au Caire à la fin du mois d'octobre de l'année 1869, au moment même où le Vice-Roi Ismaïl inaugurait le canal de Suez par des fêtes dont la munificence est restée légendaire ; ses travaux, dirigés par Nubar Pacha lui-même, durèrent un peu plus de deux mois ; commencés le 28 octobre 1869, ils ne se terminèrent que le 5 janvier 1870 : durant ce laps de temps, la commission tint neuf séances. A la quatrième séance, Nubar Pacha, au nom du Gouvernement égyptien, déposa un projet très complet et très précis d'organisation judiciaire, dont il nous paraît nécessaire de faire connaître les dispositions principales. Le projet égyptien instituait trois tribunaux mixtes de première instance et une Cour d'appel mixte : la Cour d'appel devait avoir son siège à Alexandrie ; les tribunaux de première instance devaient avoir leur siège à Alexandrie, au Caire et à Zagazig. La composition de la Cour d'appel et des tribunaux de première instance était fixée de manière à ce que la majorité fût toujours assurée aux magistrats européens, que le Gouvernement égyptien s'engageait à choisir parmi les magistrats exerçant ou ayant exercé dans les Cours et tribunaux d'Europe ; la présidence était réservée à un magistrat égyptien. A la Cour et aux tribunaux ainsi institués et ainsi composés le projet égyptien attribuait la juridiction civile et commerciale et la juridiction pénale dans les limites suivantes. En matière civile et commerciale, les nouveaux tribunaux devaient connaître de toutes les contestations entre indigènes et Européens ou entre Européens appartenant à des nationalités différentes : les actions en partage des successions, les

(1) Circulaire du Ministre des Affaires étrangères, en date du 6 octobre 1869, à MM. Tricou et Pietri, délégués français à la commission internationale. O. Borelli, *op. cit.*, p. LXV,

actions concernant l'état des personnes et les actions réelles et immobilières relatives aux biens wakfs étaient seules soustraites à leur compétence. Les nouveaux tribunaux devaient, en outre, connaître « de toutes les contestations commerciales entre indi-« gènes et de toutes les contestations civiles que les parties « exclusivement indigènes consentiraient à leur soumettre ». Ils étaient également compétents pour statuer sur tous les procès concernant le Gouvernement égyptien, les administrations et les daïras du Vice-Roi et des princes, quelle que fût la nationalité de la partie adverse, même si cette partie était indigène. En matière pénale, compétence exclusive était reconnue aux nouveaux tribunaux pour juger toutes les infractions, crimes, délits ou contraventions, commises en Egypte, soit par des étrangers, soit par des indigènes ; ces tribunaux, cependant, ne pouvaient juger les crimes et les délits qu'avec l'assistance et sur le verdict d'un jury mixte, comprenant un même nombre d'Européens et d'indigènes. — Après avoir fixé la composition et la compétence des nouveaux tribunaux, le projet égyptien édictait une série de mesures destinées à assurer l'indépendance et l'impartialité des magistrats. L'inamovibilité était garantie ; l'avancement n'était possible qu'à l'ancienneté ; les distinctions honorifiques ne pouvaient être accordées qu'avec l'assentiment et sur la présentation du tribunal ou de la Cour ; des pouvoirs disciplinaires étaient reconnus à la Cour statuant en chambre du conseil. — Enfin le projet égyptien organisait auprès des nouveaux tribunaux un Parquet, à la tête duquel il plaçait un procureur général. A ce Parquet était dévolue la tâche de poursuivre la répression des crimes, délits et contraventions : l'exercice de l'action publique lui était confié, et, dans le but de garantir la liberté individuelle contre le danger de l'arbitraire, le projet égyptien réglementait très minutieusement les suites immédiates de cet exercice.

Ce projet, tout bien considéré, était le développement très logique de celui que Nubar Pacha n'avait fait qu'esquisser dans son rapport de 1867 au Khédive. Mieux et plus complètement

que celui-ci, par l'unité de juridiction qu'il préparait, s'il ne la réalisait pas entièrement, il assurait au Khédive le droit régalien de justice territoriale. Ce droit était sans limites en matière pénale, et, en matière civile, il n'était plus limité que par le droit laissé aux juridictions consulaires de statuer sur les contestations entre étrangers appartenant à la même nationalité. Et, afin d'obtenir l'assentiment de l'Europe à cette accession du Khédive à la pleine et entière souveraineté territoriale, Nubar Pacha n'hésitait pas à soustraire les Egyptiens à leurs juges naturels pour les rendre justiciables, même dans leurs rapports entre eux, des nouveaux tribunaux, en dépit de la composition de ces tribunaux qui assurait la prépondérance à l'élément européen. Présenté vingt ans plus tard, le projet de Nubar Pacha aurait presque certainement abouti. En 1869, il venait trop tôt; les esprits, surtout dans les colonies européennes, n'étaient nullement préparés à le comprendre, et, par conséquent, à l'accepter. L'intransigeance des délégués français à la commission internationale, malheureusement liés par les instructions très précises et très rigoureuses de leur gouvernement, ne permit même pas qu'il fût utilement discuté. Tous les articles du projet relatifs au pouvoir juridictionnel des nouveaux tribunaux dans les rapports entre indigènes furent écartés sans discussion, à la demande des délégués français (1). Ceux-ci ne consentirent à discuter que les articles du projet relatifs à la composition des nouveaux tribunaux, à l'exécution de leurs jugements et à l'étendue de leur pouvoir juridictionnel dans les rapports entre étrangers et indigènes ou entre étrangers appartenant à des nationalités différentes, et encore ne consentirent-ils à les discuter qu'avec l'intention bien arrêtée, et d'ailleurs avouée, de donner peu et de retenir beaucoup, de ne faire, en d'autres termes, que les concessions inévitables. Dans ces conditions, grâce à l'influence presque déterminante que les circonstances

(1) Voy. notamment : procès-verbal de la séance du 27 décembre 1869.

donnaient à l'opinion des délégués français, les conclusions de la commission internationale ne pouvaient guère différer de celles de la commission française. En ce qui concerne la nomination des magistrats européens, la commission internationale se borne à substituer la désignation officieuse des gouvernements étrangers à la désignation officielle qu'exigeait la commission française. En ce qui concerne la compétence civile et commerciale des nouveaux tribunaux, les conclusions de la commission internationale ne diffèrent de celles de la commission française que sur deux points : la commission internationale admet, en premier lieu, que les nouveaux tribunaux doivent connaître des contestations entre étrangers appartenant à des nationalités différentes ; elle admet, en second lieu, que l'exécution des jugements rendus par les nouveaux tribunaux est possible sans le concours de l'autorité consulaire. En ce qui concerne la réforme pénale, les divergences entre les conclusions de la commission internationale et celles de la commission française sont plus apparentes que réelles, car si, contrairement à l'avis de la commission française qui limitait aux seules matières de simple police la juridiction pénale des nouveaux tribunaux, la commission internationale étend cette juridiction aux matières criminelle et correctionnelle, elle reconnaît en même temps que la réforme, sur ce point, ne peut pas être immédiatement réalisée, et elle subordonne sa réalisation « à l'examen des garanties « résultant d'une législation complète, comprenant le Code « pénal et le Code d'instruction criminelle » (1).

Cette dernière concession, cependant, en dépit de la condition qui y était mise, effraya le Gouvernement français. Celui-ci se hâta de réunir au ministère des affaires étrangères, sous la présidence de M. Duvergier, qui avait déjà présidé la commission de 1867, une nouvelle commission spéciale, qu'il chargea d'exa-

(1) Rapport de la commission internationale, O. BORELLI, *op. cit.*, p. LXXXVI.

miner les conclusions de la commission internationale et d'élaborer un projet définitif de réforme judiciaire. Par sa composition et par ses tendances, la nouvelle commission était trop semblable à la première pour que le résultat de son examen pût être douteux. Le projet qu'elle présenta au ministre des affaires étrangères contredisait les conclusions de la commission internationale sur deux points importants : il n'admettait pas la compétence des tribunaux mixtes dans les rapports contentieux entre étrangers appartenant à des nationalités différentes et il repoussait toute extension éventuelle de la juridiction pénale des tribunaux mixtes aux matières criminelle et correctionnelle; par une disposition formelle, il réservait, en outre, aux puissances européennes le droit de revenir au *statu quo*, si, après une expérience de cinq années, la réforme n'avait pas donné des résultats satisfaisants. Nubar Pacha déclara officieusement qu'il n'accepterait jamais un tel projet, et la réforme judiciaire risquait d'être irrémédiablement compromise, lorsque le chef du Gouvernement français, M. Emile Ollivier, ami personnel du Khédive Ismaïl et de Nubar Pacha, eut l'idée de leur proposer la transaction suivante, qu'ils acceptèrent : la juridiction pénale des tribunaux mixtes resterait limitée aux matières de simple police, mais leur juridiction civile et commerciale serait étendue, conformément aux propositions de la commission internationale du Caire, aux différends entre étrangers appartenant à des nationalités différentes; le droit pour les puissances européennes de revenir au *statu quo* après une expérience de cinq années restait d'ailleurs réservé. Le projet de la seconde commission française, remanié et corrigé dans le sens de cette transaction, fut communiqué aux divers cabinets européens et approuvé par eux; il allait être soumis au Parlement français lorsque la guerre franco-allemande éclata et interrompit, au moment où elles touchaient à leur fin, les négociations relatives à la Réforme judiciaire.

Elles furent reprises officiellement à la fin de l'année 1872. Entre temps, Nubar Pacha ne resta pas inactif, et il s'appliqua à

résoudre une très grave difficulté que la Porte Ottomane avait soulevée. La Porte Ottomane n'avait pas vu sans ombrage s'engager et se poursuivre entre le Gouvernement égyptien et les puissances européennes les négociations diplomatiques relatives à la Réforme judiciaire. Avec quelque apparence de raison, elle considérait que le Gouvernement égyptien, en négociant directement avec les puissances étrangères, outrepassait ses pouvoirs, tels qu'ils avaient été fixés par la convention de Londres et par les firmans rendus en conformité de cette convention, et qu'il violait, par conséquent, les droits de la puissance suzeraine ; elle craignait surtout que les puissances européennes ne consentissent à traiter directement avec l'Egypte, après avoir négocié directement avec elle, sous le prétexte, au fond très peu plausible, que les questions qu'il s'agissait de régler se rattachaient à l'administration intérieure du pays ; elle appréhendait, en d'autres termes, que la complicité plus ou moins consciente des puissances européennes n'aidât l'Egypte à rompre le dernier lien qui l'unissait à la Turquie et ne favorisât sa définitive émancipation. Déjà, au mois d'avril 1869, le grand-vizir Ali-Pacha avait officieusement fait part aux représentants des puissances à Constantinople des appréhensions du Gouvernement ottoman, et il ne leur avait pas dissimulé son projet de formuler à bref délai une protestation officielle. L'exécution de ce projet n'avait été ajournée que grâce à l'intervention de l'ambassadeur de France, qui, sur l'ordre exprès du ministre des affaires étrangères, avait donné au grand-vizir l'assurance « que l'intention du Gouvernement impérial « n'était nullement de se prêter à une combinaison quelconque « pouvant porter atteinte aux intérêts ou aux droits du « Sultan » (1). La chute de l'Empire raviva les inquiétudes du Gouvernement ottoman, et de nouveau le grand-vizir se montra

(1) Lettre du prince de La Tour d'Auvergne, ministre des affaires étrangères, à M. Bourée, ambassadeur de France à Constantinople, en date du 12 août 1869, rapportée par O. Borelli, *op. cit.*, p. LXIII.

disposé à protester. Nubar Pacha comprit que cette attitude du grand-vizir pouvait compromettre le succès de la Réforme judiciaire; il résolut de négocier avec la Porte, et, pour que la négociation fût plus rapidement et plus sûrement menée, il se rendit lui-même à Constantinople. Cette négociation est une de celles qui font le plus d'honneur à Nubar Pacha et qui ont le mieux servi la cause de l'autonomie égyptienne. Elle aboutit en effet à la concession du firman du 8 juin 1873, mentionné plus haut (1), qui donne au Khédive le droit « de contracter et renouveler, à la « condition de ne pas porter atteinte aux traités politiques de la « Sublime-Porte, des conventions avec les puissances étrangères « pour les douanes et le commerce et *pour toutes les transactions « avec les étrangers concernant les affaires intérieures et autres du « pays*, et cela dans le but de développer le commerce et l'indus- « trie et de *régler la police des étrangers et tous leurs rapports « avec le Gouvernement et la population* ».

Rassuré du côté de la Porte Ottomane, Nubar Pacha reprit avec les puissances européennes les négociations interrompues par la guerre franco-allemande. Il ne les reprit pas, cependant, au point où il les avait laissées, car il jugea que le moment était propice pour modifier ses propositions et demander à l'Europe des concessions nouvelles. Au projet de réforme qu'il avait reçu des mains de M. Emile Ollivier et qui maintenait le *statu quo* en matière criminelle et en matière correctionnelle, Nubar Pacha, en effet, n'avait donné son adhésion qu'à contre-cœur; il l'avait accepté comme un pis aller, sachant très bien, d'une part, que l'opposition du Gouvernement impérial à toute extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes était irréductible, et, d'autre part, que l'opposition de la France devait entraîner celle des autres puissances. La France vaincue et le Gouvernement impérial tombé, Nubar Pacha pensa qu'il n'y avait plus d'obstacle à la réalisation de la Réforme judiciaire, telle qu'il l'avait primi-

(1) Tome II, p. 189.

tivement conçue, et, à la reprise des négociations, il substitua au projet convenu entre M. Emile Ollivier et lui un projet nouveau qui, dans sa première partie, reproduisait les dispositions du projet français, mais qui, dans sa seconde partie, organisait la juridiction pénale des tribunaux mixtes, non seulement en matière de simple police, mais encore en matières correctionnelle et criminelle. Pour obtenir l'adhésion de l'Europe à ce nouveau projet, il alla lui-même plaider sa cause auprès des principaux cabinets européens; il fit valoir les arguments les plus pressants; il ne craignit même pas de déclarer que le Gouvernement égyptien considérait la réforme pénale comme la pierre angulaire de tout l'édifice et que, plutôt que de céder sur la réforme pénale, il était disposé à abandonner la réforme tout entière, malgré les avantages reconnus (1). Nubar Pacha put croire un instant qu'il avait gagné sa cause; quelques gouvernements semblèrent se rallier à ses vues. L'opposition du Gouvernement français, sur laquelle il n'avait pas compté, l'obligea cependant à battre en retraite et à accepter la transaction suivante, qui dissimulait mal un échec décisif : le *statu quo* était maintenu en matières criminelle et correctionnelle, mais le droit était reconnu aux tribunaux mixtes de réprimer les crimes et délits commis contre les magistrats et officiers de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les crimes et délits commis contre l'exécution des sentences ou des mandats de justice, enfin les crimes et délits commis par les magistrats et officiers de justice dans l'exercice de leurs fonctions. Sur la demande des puissances, une commission internationale fut chargée de définir ces crimes et délits, de fixer les peines qu'ils devaient entraîner et de déterminer la procédure à suivre pour l'instruction et le jugement. Cette commission internationale, où étaient représentés l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, les

(1) Lettre de M. de Vogüé, ambassadeur de France à Constantinople, au ministre des affaires étrangères.

Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Suède et Norvège, se réunit à Constantinople le 11 janvier 1873; elle termina ses travaux le 15 février suivant. Ses propositions furent immédiatement acceptées par les puissances et par le Gouvernement égyptien.

On était d'accord sur les points essentiels : il n'y avait plus qu'à traiter. A la date du 24 février 1873, Nubar Pacha adressa aux représentants des puissances le texte définitif du *Projet de Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte*. Il leur remit en même temps le texte des lois destinées à être appliquées par les nouveaux tribunaux. Ces lois formaient six codes : Code civil, Code de commerce, Code de commerce maritime, Code de procédure civile et commerciale, Code pénal et Code d'instruction criminelle (1).

Les Gouvernements allemand, austro-hongrois, britannique,

---

(1) La rédaction de ces Codes avait été confiée par Nubar Pacha à un avocat français depuis un certain temps établi en Egypte, M. Maunoury. Dans sa rédaction, M. Maunoury s'est presque constamment inspiré des Codes français, dont il a même textuellement reproduit un certain nombre de dispositions. — Le *Code civil* contient 774 articles, répartis en cinq titres, dont un titre préliminaire : il ne s'occupe que des biens, des obligations, des hypothèques et des privilèges. Tout ce qui a trait au droit de la famille a été intentionnellement laissé de côté. Le *Code de commerce* contient 427 articles, répartis en trois chapitres qui traitent, le premier, des dispositions générales, le second, des différents contrats commerciaux, et le troisième, de la faillite. Le *Code de commerce maritime* contient 275 articles répartis en quatorze titres. Le *Code de procédure civile et commerciale* contient 816 articles répartis en cinq titres, dont un titre préliminaire : il traite successivement de la procédure ordinaire, des voies de recours contre les jugements, de l'exécution des jugements, des procédures extraordinaires. Le *Code pénal* contient 341 articles, et le Code d'instruction criminelle, 277 articles. — L'œuvre de M. Maunoury a été diversement appréciée au point de vue technique. M. Gatteschi et M. Bergruen l'ont très sévèrement jugée. M. Mancini, au contraire, déclare que les Codes égyptiens peuvent supporter la comparaison avec les Codes des pays les plus civilisés de l'Europe. Une expérience déjà plus que trentenaire témoigne que l'opinion de M. Mancini est plus près de la vérité que celle de MM. Gatteschi et Bergruen. — Voir sur cette question l'article de M. Arminjon, *le Code civil et l'Egypte*, dans le *Livre du Centenaire du Code civil*, tome II, p. 735.

italien, et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique donnèrent presque immédiatement leur adhésion au projet de Règlement d'organisation judiciaire. Le Gouvernement français, au contraire, négocia pendant plus d'une année encore ; il n'adhéra à la Réforme judiciaire qu'à la fin de l'année 1874. Le protocole d'adhésion de la France au Règlement d'organisation judiciaire, signé, au nom du Gouvernement français, par le marquis de Cazaux, agent et consul général de France en Egypte, et, au nom du Gouvernement égyptien, par Chérif Pacha, ministre des affaires étrangères, porte la date du 10 novembre 1874. L'adhésion du Gouvernement français ne fut d'ailleurs donnée que sous certaines réserves, qui furent acceptées par le Gouvernement égyptien et insérées dans un procès-verbal annexé au protocole d'adhésion (1). Ces réserves, dont toutes les puissances se sont prévalu dans la suite (2), sont les suivantes :

1° Les accusations de banqueroute frauduleuse, contrairement aux dispositions de l'article 8, alinéa *g* (Titre II) du projet de Règlement d'organisation judiciaire, continueront à être de la compétence de la juridiction de l'inculpé ;

2° Pour le choix de l'un des juges de première instance, le Gouvernement égyptien s'adressera au ministre de la justice en France, dans la forme prévue pour la nomination des conseillers de la Cour d'appel, et le magistrat ainsi désigné sera placé de préférence auprès du tribunal du Caire ;

3° Un des membres du ministère public sera choisi dans la magistrature française, et il est expressément entendu que si une seconde chambre était créée dans l'un des tribunaux du Caire ou

---

(1) Ce procès-verbal, signé par le marquis de Cazaux et par Chérif Pacha, porte la date du 25 septembre 1874.

(2) Convention entre l'Egypte et l'Italie du 23 janvier 1875, entre l'Egypte et l'Allemagne du 5 mai 1875, entre l'Egypte et l'Autriche-Hongrie du 28 mai 1875, entre l'Egypte et l'Angleterre du 31 juillet 1875, entre l'Egypte et la Russie du 27 septembre 9 octobre 1875, entre l'Egypte et la Belgique du 1er février 1876.

de Zagazig, et si, par conséquent, le personnel du parquet venait à être augmenté, un autre membre du ministère public serait également choisi parmi les magistrats français ;

4° En ce qui touche la revision des Codes égyptiens, l'agent et consul général de France adressera au ministre égyptien des affaires étrangères, dans le délai de quinze jours à partir du moment où le cabinet français aura notifié son approbation au Gouvernement égyptien, une note qui signalera les points de détail à éclaircir dans la rédaction et l'économie de la nouvelle législation et qui proposera les modifications utiles pour en faire disparaître les contradictions ;

5° La réserve relative au statut personnel, omise dans l'article 9 du Règlement, sera rétablie dans le texte de ce Règlement ;

6° En ce qui touche la composition des chambres, le Gouvernement français ayant demandé que l'un des magistrats chargé de juger une affaire européenne fût, autant que possible, de la nationalité de la partie en cause, le Gouvernement égyptien s'est engagé à appeler sur ce point l'attention de la nouvelle magistrature chargée de régler seule l'organisation de son service ;

7° Les immunités, les privilèges, les prérogatives et les exemptions dont les consulats étrangers, ainsi que les fonctionnaires qui dépendent d'eux, jouissent actuellement, en vertu des usages diplomatiques et des traités en vigueur, restent maintenus dans leur intégrité ; en conséquence, les agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leurs familles et toutes les personnes attachées à leur service, ne seront pas justiciables des nouveaux tribunaux, et la nouvelle législation ne sera applicable ni à leurs personnes, ni à leurs maisons d'habitation. La même réserve est expressément stipulée en faveur des établissements catholiques, soit religieux, soit d'enseignement, placés sous le protectorat de la France ;

8° Il est entendu que les nouvelles lois et la nouvelle organisa-

tion judiciaire n'auront pas d'effet rétroactif, conformément au principe inscrit dans le Code civil égyptien ;

9° Les réclamations déjà pendantes contre le Gouvernement égyptien seront soumises à une commission composée de trois magistrats de la Cour d'appel, choisis d'accord par les deux Gouvernements. Cette commission décidera souverainement et sans appel ; elle établira elle-même les formes de la procédure à suivre ;

10° Ces mêmes réclamations pourront toutefois, si les intéressés le préfèrent, être portées devant une chambre spéciale, en première instance, et une autre chambre spéciale, en appel, composées de magistrats appartenant, les uns aux tribunaux, les autres à la Cour. Ces deux chambres, bien que jugeant d'après les règles de la procédure des nouveaux tribunaux, statueront, au fond, conformément aux lois et coutumes en vigueur au moment des faits qui auront motivé les réclamations ;

11° Les affaires qui concernent à la fois des réclamants appartenant à plusieurs nationalités, seront jugées d'après celui de ces deux modes qui sera convenu entre leurs consuls généraux respectifs ;

12° Le règlement de ces affaires commencera avec l'installation des nouveaux tribunaux et continuera pendant leur fonctionnement (1).

Les protocoles d'adhésion des divers Gouvernements étrangers au Règlement d'organisation judiciaire n'étaient pas tous définitifs. Certains Gouvernements, liés par les lois constitutionnelles de leur pays, n'avaient pu donner qu'une adhésion conditionnelle à la Réforme judiciaire et avaient été obligés de réserver la ratification de leur Parlement : de ce nombre étaient les Gouvernements français, italien et allemand. Pour que la Réforme

---

(1) Il est à peine besoin de faire observer que les réserves insérées sous les numéros 9, 10, 11 et 12 sont des mesures transitoires qui n'ont plus qu'un intérêt historique.

judiciaire pût enfin être appliquée en Egypte, il restait donc une dernière étape à franchir : la sanction des Parlements français, italien et allemand était nécessaire. Le Parlement allemand accorda sa sanction sans difficulté le 30 mars 1874. Le Parlement italien accorda la sienne dès le début de l'année 1875, sur un très énergique et très remarquable rapport de M. Mancini, d'où nous extrayons le passage suivant, intéressant à rapporter, parce qu'il témoigne de l'accueil favorable fait en Italie à la Réforme judiciaire : « En Orient particulièrement, où abondent « les traces anciennes mais ineffaçables des entreprises merveil- « leuses et de l'immense commerce de nos aïeux, où notre « langue est encore si répandue, nous ne devons engager avec « la France et avec les autres grands Etats qu'une noble lutte, et « nous devons la soutenir avec honneur : une lutte de bienfaits « intellectuels et civils à apporter à ces populations moins « avancées que nous dans leur culture, en encourageant et en « aidant par tous les moyens leur éducation. Ce sera là, pour « l'Italie, la politique la plus utile et, en même temps, la plus « féconde pour l'avenir. Dans cet ordre d'idées, la nouvelle « organisation égyptienne, œuvre de hardiesse et de foi dans le « progrès d'un principe réformateur, mérite de trouver dans « votre approbation un encouragement et une consécration aux « yeux de l'Europe civilisée. Nous vous prions de l'accorder ». La sanction du Parlement français fut plus difficile à obtenir ; on put même croire un instant que cette sanction ne serait pas donnée. La commission parlementaire, nommée par l'Assemblée nationale pour étudier le projet de loi déposé au nom du Gouvernement en conformité du protocole franco-égyptien du 10 novembre 1874, s'était, en effet, très énergiquement et à la quasi unanimité des voix, prononcée contre l'adoption de ce projet ; elle en avait proposé l'ajournement, en engageant le ministre des affaires étrangères à entamer des négociations nouvelles avec le Gouvernement égyptien. Ces conclusions de la commission parlementaire semblaient devoir être prises en

d'autant plus sérieuse considération que la commission parlementaire ne les avait adoptées qu'après une étude très approfondie et une longue et très minutieuse enquête à laquelle avaient collaboré les magistrats de la Cour d'Aix et les notables français résidant en Egypte. Il est très probable que, en dépit de l'avis contraire du Gouvernement, la majorité de l'Assemblée nationale se serait ralliée à ces conclusions, si un incident très grave n'avait pesé sur sa décision et fourni au Gouvernement des arguments sans réplique. Le 28 juin 1875, le Khédive Ismaïl, fort de l'adhésion des Etats secondaires, fort surtout de l'adhésion de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Autriche-Hongrie, de l'Italie et de la Russie, avait inauguré solennellement les tribunaux mixtes, en présence non seulement des magistrats égyptiens, mais encore des magistrats étrangers nommés par le Gouvernement égyptien conformément aux dispositions du Règlement d'organisation judiciaire : dans la nouvelle magistrature toutes les nationalités étaient représentées, sauf la nationalité française. Cet acte du Khédive avait été un coup d'audace, mais ce coup d'audace était un coup de maître. Il montrait à la France que la Réforme judiciaire s'accomplissait sans elle et contre elle ; et il mettait la France dans l'impossibilité de prolonger une résistance qui, en même temps qu'elle la détachait du concert européen, menaçait de faire aux nationaux français établis en Egypte une situation quelque peu ridicule, en tout cas très anormale. En effet, le refus d'adhésion de la France à la Réforme judiciaire ne pouvait pas être un obstacle au fonctionnement des tribunaux mixtes ; il ne pouvait même pas empêcher que les nationaux français ne fussent justiciables des tribunaux mixtes pour toutes les affaires où ils eussent été demandeurs contre des indigènes ou même contre des étrangers n'appartenant pas à la nationalité française. Il serait arrivé ainsi que la solution d'un grand nombre de litiges intéressant les Français eût été confiée à des tribunaux non reconnus par la France et où les Français ne pouvaient trouver que des juges appartenant à la nationalité de

leurs adversaires. Un tel état de choses n'eût été conforme ni à la dignité de la France, ni à ses intérêts en Egypte. C'est ce que le Gouvernement s'efforça de démontrer à l'Assemblée nationale, et c'est ce que l'Assemblée nationale finit par comprendre. A la séance du 17 décembre 1875 elle vota, à une très forte majorité, le projet du Gouvernement. La loi fut promulguée le 25 décembre suivant ; en voici la teneur exacte : « Le Gouverne-
« ment est autorisé à restreindre, dans les limites et sous les
« conditions déterminées par les trois documents annexés à la
« présente loi, et pour une période qui ne pourra excéder cinq
« ans, la juridiction exercée par les consuls français en Egypte ».
Les trois documents annexés à la loi sont : 1° le Règlement d'organisation judiciaire ; 2° le procès-verbal ci-dessus relaté du 25 septembre 1874 ; 3° une déclaration du ministre des affaires étrangères de France en date du 25 octobre 1875, contenant les quatre chefs suivants, qu'il est nécessaire de reproduire textuellement :

1° L'article 11 du Règlement relatif à la compétence des tribunaux nouveaux en matière administrative ayant donné lieu à des interprétations divergentes et pouvant, s'il n'était exactement défini, devenir une source de difficultés entre S. A. le Khédive et les étrangers, le Gouvernement français croit de son devoir de s'expliquer sur les limites dans lesquelles les effets de cette disposition doivent, suivant lui, demeurer circonscrits. Dans sa pensée, la juridiction des nouveaux tribunaux ne saurait s'étendre jusqu'à leur conférer la faculté de consacrer la légalité des taxes, contributions ou impôts qu'il pourrait convenir à l'administration égyptienne d'établir. La nouvelle magistrature serait donc sans droit pour sanctionner par ses arrêts toute mesure fiscale qui serait contestée par la voie diplomatique, et l'action des gouvernements étrangers et de leurs agences ou consulats pourra toujours s'interposer pour obtenir la cessation ou la réparation des actes contraires soit aux stipulations des traités, soit aux prescriptions du droit des gens, dont nos natio-

naux auraient à souffrir de la part du Gouvernement égyptien ou de ses agents. Le Gouvernement français fait à cet égard les réserves les plus formelles, et il se refusera à accepter pour ses nationaux la juridiction et la compétence des nouveaux tribunaux dans les cas ci-dessus spécifiés ;

2° Les consuls généraux et consuls de France, et tous agents investis par la loi française du pouvoir de rendre la justice en Egypte, continueront d'exercer la même juridiction que par le passé, hors les cas expressément déterminés par la nouvelle organisation judiciaire à instituer ;

3° Les Capitulations, telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue des rapports entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai par le Gouvernement français et qui portent principalement sur les usages particuliers à l'Egypte. Au cas où, conformément aux prévisions du deuxième paragraphe de l'article 10 du Règlement organique, les puissances jugeraient qu'il y a lieu de retirer leur approbation au nouvel ordre de choses, il demeure entendu, en ce qui nous touche, que le régime actuel, n'étant que temporairement suspendu, reprendrait son caractère obligatoire et que la juridiction des consuls, telle qu'elle s'exerce aujourd'hui, revivrait dans sa plénitude, sauf conventions contraires à débattre ultérieurement ;

4° Soit que le Gouvernement égyptien ne remplisse pas les conditions stipulées, soit que le résultat de l'expérience ne soit pas satisfaisant, ou que la protection que les consuls ont le droit et le devoir d'exercer dans l'intérêt de la sécurité de leurs nationaux devienne inefficace et insuffisante, le Gouvernement français se réserve, ainsi que l'a fait la Cour de Russie, d'aviser immédiatement ou même de revenir au régime actuel, sans attendre la période quinquennale d'essai.

L'histoire des négociations qui ont abouti à la Réforme judiciaire s'arrête là. Bien que solennellement inaugurés le 28 juin

1875, les tribunaux mixtes n'ont, en fait, commencé à fonctionner que le 1er février 1876. La période quinquennale d'essai est donc venue à échéance le 31 janvier 1881. A cette époque, les pouvoirs des tribunaux mixtes furent prorogés pour une période d'une année, et il en fut de même en 1882 et en 1883. En 1884, en 1889 et en 1894, la prorogation eut lieu pour cinq années. En 1899, les tribunaux mixtes ne furent prorogés que pour une année. Ils furent prorogés pour cinq années en 1900 et en 1905. Enfin, un décret du 30 janvier 1910 a prorogé les pouvoirs des tribunaux mixtes pour une nouvelle période quinquennale, à partir du 1er février 1910. Entre temps, en 1880, en 1884, en 1890, en 1898, en 1904, en 1908, en 1910 et en 1911, des commissions internationales, composées des délégués des puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire et des délégués du Gouvernement égyptien, ont été réunies au Caire pour examiner certaines modifications que le Gouvernement égyptien proposait d'apporter soit au fonctionnement des tribunaux mixtes, soit à la législation mixte. Quelques-unes de ces modifications, sur l'avis conforme des commissions qui les avaient examinées, ont été approuvées par les puissances ; elles font désormais partie intégrante des conventions internationales relatives à la Réforme judiciaire. La Réforme judiciaire ne fonctionne donc pas à cette heure comme elle a fonctionné à l'origine, et, dans l'étude que nous allons faire de la Réforme judiciaire, nous devrons nécessairement tenir compte des modifications que l'accord des puissances et du Gouvernement égyptien y a successivement introduites ; c'est, en d'autres termes, la Réforme judiciaire, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, que nous nous proposons d'étudier.

SECTION II

La constitution et l'organisation de la justice mixte

L'article 1er du Règlement d'organisation judiciaire porte création de trois tribunaux mixtes de première instance, siégeant, l'un

au Caire, le second à Alexandrie et le troisième à Zagazig. Ce dernier fut successivement transféré à Ismaïlia et à Mansourah, puis supprimé en 1881. Il a été rétabli par décret khédivial du 9 juin 1887, et il siège actuellement à Mansourah (1). Dans la composition de chacun de ces tribunaux la prépondérance est assurée à l'élément étranger sur l'élément indigène ; c'est ainsi que le tribunal du Caire comprend onze magistrats étrangers et six magistrats indigènes; le tribunal d'Alexandrie comprend dix magistrats étrangers et six magistrats indigènes ; le tribunal de Mansourah six magistrats étrangers et trois magistrats indigènes.

C'est le Gouvernement égyptien qui nomme les magistrats, tant étrangers qu'indigènes, des tribunaux mixtes ; les uns et les autres sont, au même titre, des fonctionnaires égyptiens. Toutefois, en ce qui concerne la nomination des magistrats étrangers, le libre choix du Gouvernement égyptien est limité par deux restrictions qui résultent, l'une du Règlement d'organisation judiciaire, l'autre d'accords internationaux postérieurs au Règlement d'organisation judiciaire. La première restriction est formulée par l'article 5 du Règlement précité dans les termes suivants : « Pour être rassuré lui-même sur les garanties que

---

(1) L'étendue de la juridiction territoriale de chacun de ces tribunaux a été fixée par un *tableau annexé au Règlement d'organisation judiciaire*. Ce tableau a été plusieurs fois modifié par le Gouvernement égyptien d'accord avec les puissances. La juridiction territoriale des trois tribunaux mixtes de première instance est actuellement la suivante. La *juridiction du tribunal d'Alexandrie* s'étend : 1° sur les gouvernorats d'Alexandrie et de Rosette ; 2° sur la ville de Port-Saïd avec le canal maritime de Suez, depuis Port-Saïd jusqu'à Elkantara inclusivement ; 3° sur les moudiriehs de Behera et de Gharbieh (moins les districts de Biela et de Chirbin) ; 4° sur le territoire de la frontière ouest. *La juridiction du tribunal du Caire* s'étend : 1° sur le gouvernorat du Caire ; 2° sur les moudiriehs de Galioubieh, de Ghizeh et de Menoufieh ; 3° sur la Moyenne Egypte ; 4° sur la Haute Egypte, jusqu'à la frontière sud. *La juridiction du tribunal de Mansourah* s'étend : 1° sur les gouvernorats de Damiette, d'El Arich, du canal maritime de Suez depuis Elkantara exclusivement jusques et y compris Suez ; 2° sur les moudiriehs de Charkieh et de Dakalieh ; 3° sur les districts (Markas) de Biela et de Chirbin ; 4° sur le territoire de la frontière est.

« présenteront les personnes dont il fera choix, le Gouvernement « égyptien s'adressera officieusement aux ministres de la justice « à l'étranger, et il n'engagera que les personnes munies de « l'acquiescement et de l'autorisation de leur gouvernement ». La deuxième restriction peut être ainsi formulée : le Gouvernement égyptien est tenu de répartir entre les diverses puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire les sièges de magistrats étrangers dans les tribunaux de première instance suivant la proportion établie par les accords internationaux. Les accords internationaux actuellement en vigueur assurent à toutes les puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire, sans distinction entre les grandes puissances et les Etats secondaires, deux sièges de magistrats dans les tribunaux de première instance ; le Gouvernement égyptien reconnaît, en outre, aux grandes puissances le droit d'exiger que les magistrats de leur nationalité soient placés au tribunal du Caire et à celui d'Alexandrie, à l'exclusion du tribunal de Mansourah, moins important que les deux autres. A la tête de chacun des trois tribunaux de première instance est placé un président indigène. Ce président est nommé par le Gouvernement égyptien ; mais ses fonctions, purement honorifiques, se bornent au pouvoir de présider, sans droit de vote, les réunions générales pour l'élection des vice-présidents ; il prend rang, dans les cérémonies publiques, à la tête du tribunal. Les fonctions de président sont, en réalité, remplies par un magistrat étranger qui est désigné, chaque année, par la majorité absolue des membres tant indigènes qu'étrangers du tribunal. Ce magistrat a le titre de vice-président ; un autre magistrat étranger lui est adjoint, par le même procédé de désignation, avec le titre de substitut du vice-président (1).

Au-dessus des tribunaux de première instance, le Règlement

(1) Règlement d'organisation judiciaire (art. 2, § 3). Un projet de décret, actuellement soumis à l'approbation des puissances, remet au Gouvernement égyptien le droit de désigner le vice-président et le substitut du vice-président.

d'organisation judiciaire, dans son article 3, institue une Cour d'appel, dont il fixe le siège à Alexandrie. Elle compte actuellement quinze magistrats, dont dix étrangers et cinq indigènes. C'est le Gouvernement égyptien qui nomme les magistrats, tant étrangers qu'indigènes, de la Cour d'appel ; les uns et les autres sont, au même titre et à l'instar des magistrats des tribunaux de première instance, des fonctionnaires égyptiens. Les conditions de nomination des magistrats étrangers de la Cour d'appel sont, d'ailleurs, analogues aux conditions de nomination des magistrats étrangers des tribunaux de première instance. Le libre choix du Gouvernement égyptien est limité, en ce qui concerne la nomination des magistrats étrangers de la Cour d'appel, par deux restrictions. La première résulte de l'article 5 précité du Règlement d'organisation judiciaire : elle oblige le Gouvernement égyptien à s'adresser officieusement aux ministres de la justice à l'étranger et à n'engager que les personnes munies de l'acquiescement et de l'autorisation de leur gouvernement. La seconde résulte d'accords internationaux conclus entre le Gouvernement égyptien, d'une part, et, d'autre part, les grandes puissances européennes et les Etats-Unis de l'Amérique du Nord : elle oblige le Gouvernement égyptien à attribuer un siège de conseiller à la Cour d'appel à chacune des puissances suivantes : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, la France, l'Italie et la Russie. Cette attribution ainsi faite aux sept grandes puissances, le Gouvernement égyptien reprend la liberté de son choix, à la seule condition de se conformer aux dispositions de l'article 5 du Règlement d'organisation judiciaire. Si le nombre de sept magistrats étrangers est insuffisant pour les besoins du service de la Cour d'appel, le Gouvernement égyptien, pour augmenter ce nombre, peut s'adresser à celle des puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire, grande puissance ou puissance secondaire, qu'il lui plaît de choisir : l'article 4 § 1[er] du Règlement d'organisation judiciaire, sainement interprété, lui donne incontestablement

ce droit (1). Il est utile de faire observer, du reste, que la nomination d'un magistrat étranger, faite par application de l'article 4 § 1er du Règlement d'organisation judiciaire, ne constitue nullement un droit acquis pour la puissance dont le magistrat ainsi nommé est le national ; si ce magistrat vient à mourir ou démissionne, le Gouvernement égyptien peut le remplacer par un magistrat appartenant à une autre nationalité étrangère ; le Gouvernement égyptien peut même, si les exigences du service le permettent et après avoir pris l'avis de la Cour d'appel, supprimer le siège qu'il occupait. Depuis l'institution des tribunaux mixtes, le Gouvernement égyptien a usé, à quatre reprises différentes, de la faculté que lui donne la disposition précitée du Règlement d'organisation judiciaire, inter-

(1) Ce texte est ainsi conçu : « Le nombre des magistrats de la Cour d'appel « et des tribunaux pourra être augmenté, si la Cour en signale la nécessité « pour les besoins du service, sans altérer la proportion fixée entre les juges « indigènes et étrangers ». Le Gouvernement égyptien, en cas d'insuffisance du nombre des magistrats étrangers nommés conformément aux règles exposées au texte, pourrait-il nommer, soit à la Cour d'appel, soit aux tribunaux de 1re instance, des magistrats nationaux d'une puissance n'ayant pas adhéré à la Réforme judiciaire ? A deux reprises différentes, en 1909 et en 1910, le Gouvernement égyptien a résolu la question dans le sens de l'affirmative : il a en effet nommé juges aux tribunaux mixtes deux magistrats appartenant à la nationalité helvétique. Parmi les puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire, aucune, d'ailleurs, n'a protesté contre ces deux nominations. Il est cependant permis de douter que la pratique inaugurée en 1909 par le Gouvernement égyptien soit bien conforme à l'esprit du Règlement d'organisation judiciaire et des conventions internationales qui ont opéré en Egypte la Réforme judiciaire. Les puissances, en effet, lorsqu'elles ont imposé au Gouvernement égyptien la nomination dans les tribunaux mixtes d'un certain nombre de *magistrats étrangers*, ne pouvaient guère avoir en vue que leurs nationaux ou les nationaux des puissances cocontractantes ; elles ne pouvaient évidemment pas songer à confier la succession partielle des tribunaux consulaires à des ressortissants d'une puissance n'ayant pas et ne pouvant pas avoir en Egypte de tribunaux consulaires. Si vraiment la pratique inaugurée en 1909 est légale, on se demande en vertu de quel principe on pourrait contester au Gouvernement égyptien le droit de nommer dans les tribunaux mixtes, *en qualité de magistrats étrangers*, des magistrats chinois, japonais, ou persans.

prêtée comme nous venons de le faire. En 1884, il a nommé à la Cour d'appel d'Alexandrie un magistrat de nationalité hellénique : ce magistrat est encore en fonctions. En 1884 également, il a nommé un magistrat de nationalité française ; en 1900, il a nommé un magistrat de nationalité belge. Cette triple nomination a porté à dix le nombre des magistrats étrangers de la Cour d'appel : ce chiffre n'a pas encore été dépassé. Le magistrat français nommé en 1884 ayant démissionné en 1902, le Gouvernement égyptien l'a remplacé, en 1903, par un magistrat de nationalité portugaise. Les puissances représentées actuellement à la Cour d'appel d'Alexandrie sont, en conséquence, les suivantes : l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche-Hongrie, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, la Russie, la Grèce, la Belgique et le Portugal ; chacune de ces puissances est représentée par un conseiller. A la tête de la Cour d'appel est placé un président indigène, dont le rôle, purement honorifique, est le même que celui des présidents indigènes des tribunaux de première instance. Les fonctions de président de la Cour sont remplies par un magistrat étranger qui reçoit le titre de vice-président et qui est nommé à l'élection, suivant le mode usité pour les tribunaux de première instance (1) ; à ce vice-président est adjoint un substitut choisi à l'élection parmi les magistrats étrangers de la Cour. La Cour d'appel comprend deux chambres : la première chambre est présidée par le vice-président ; la seconde chambre est présidée par le substitut du vice-président ; à défaut du vice-président ou du substitut du vice-président, la présidence de la chambre est attribuée au plus ancien magistrat étranger attaché à cette chambre.

Les magistrats des tribunaux de première instance et ceux

(1) Règlement d'organisation judiciaire (art. 3, § 2). — Le projet de décret, mentionné dans une précédente note, qui confère au Gouvernement égyptien le droit de nommer les vice-présidents et substituts des vice-présidents des tribunaux de 1[re] instance, lui confère le même droit pour le vice-président et le substitut du vice-président de la Cour d'appel.

de la Cour d'appel sont inamovibles, aux termes formels de l'article 19 du Règlement d'organisation judiciaire. L'inamovibilité a été promise par le Gouvernement égyptien et expressément stipulée par les puissances dans l'intérêt des justiciables étrangers comme une garantie essentielle (1). Elle est accordée non seulement aux magistrats étrangers, mais encore aux magistrats indigènes : l'article 19 précité ne distingue pas, et il ne pouvait pas distinguer, car il est bien évident que les puissances, puisque, dans l'intérêt de leurs nationaux, elles considéraient l'inamovibilité des magistrats comme une garantie essentielle de bonne et impartiale justice, devaient la stipuler pour tous les magistrats dont leurs nationaux devenaient les justiciables, pour les magistrats indigènes aussi bien que pour les magistrats étrangers. De là il résulte que le Gouvernement égyptien n'a pas le droit de révoquer les magistrats indigènes des tribunaux ou de la Cour d'appel mixtes : la révocation par le Gouvernement égyptien d'un magistrat indigène des tribunaux ou de la Cour d'appel mixtes constituerait la violation formelle d'une convention internationale. En assurant l'inamovibilité aux magistrats des tribunaux et de la Cour mixtes, l'article 19 du Règlement d'organisation judiciaire a pour but de les soustraire à l'action directe de l'autorité égyptienne. L'article 22 proscrit un moyen indirect d'influence ; il dispose que « les juges ne « seront point l'objet, de la part de l'administration égyptienne, « de distinctions honorifiques ou matérielles ».

Les dispositions qui précèdent sont communes à la Cour d'appel et aux tribunaux de première instance. Il en est de même des dispositions suivantes. L'article 15 prescrit la publicité des audiences et la liberté de la défense. L'article 16 détermine les langues judiciaires, c'est-à-dire les langues qui, seules, peuvent être employées pour les plaidoiries et pour la rédaction

---

(1) Commission internationale du Caire, procès-verbal de la séance du 27 décembre 1869.

des actes et des sentences. Les langues judiciaires, au nombre de quatre, sont la langue arabe, la langue anglaise, la langue française et la langue italienne (1).

A côté des tribunaux et de la Cour, le Règlement d'organisation judiciaire, dans ses articles 26 à 29, institue un Parquet, à la tête duquel il place un procureur général. Le procureur général peut siéger à toutes les chambres de la Cour et des tribunaux, à toutes les cours criminelles et à toutes les assemblées générales de la Cour et des tribunaux. Il a sous ses ordres, auprès de la Cour et des tribunaux, des substituts en nombre suffisant pour le service des audiences et la police judiciaire. Les magistrats du Parquet sont directement nommés par le Gouvernement égyptien, sans obligation pour lui de consulter les Gouvernements étrangers ; ils sont amovibles. Quelques puissances, notamment la France, s'étaient réservé le droit, en donnant leur adhésion à la Réforme judiciaire, d'exiger qu'un membre du Parquet fût choisi dans la magistrature de leur pays (2) ; elles avaient même expressément stipulé qu'un second membre du Parquet fût choisi parmi les magistrats de leur pays, dans le cas où la création d'une seconde chambre au tribunal du Caire ou à celui de Mansourah obligerait le Gouvernement égyptien à augmenter le personnel du Parquet. En fait, elles ont renoncé, au moins provisoirement, au bénéfice de cette double stipulation. Tous les substituts du procureur général sont des magistrats indigènes. Seul, le procureur général est un magistrat étranger. A l'heure actuelle, les fonctions de procureur général sont remplies par un magistrat de nationalité belge.

L'organisation des tribunaux et de la Cour d'appel mixtes est complétée par les articles 6, 7, 8 et 17 du Règlement d'organisation judiciaire. L'article 6 institue auprès de la Cour et auprès de

---

(1) La langue anglaise a été admise comme langue judiciaire par le décret khédivial du 17 avril 1905, rendu avec l'assentiment des puissances.

(2) Voir plus haut, procès-verbal du 25 septembre 1874.

chaque tribunal un greffier en chef et des commis-greffiers assermentés, dont les fonctions sont ainsi déterminées par l'article 25 du Règlement général judiciaire (1) : « Les greffiers « et les commis-greffiers assistent les juges aux audiences et « dans l'exercice de leurs fonctions en contresignant leurs signa- « tures ; ils reçoivent les actes judiciaires et publics concernant « leur ministère ; ils procèdent à l'enregistrement des actes, les « gardent en dépôt et en délivrent copie ou extrait d'après les « lois de procédure ; ils gardent la collection des lois et les « autres ouvrages destinés à l'usage de la Cour et des tribunaux. « Ils perçoivent les droits de greffe établis pour chaque acte, « d'après le tarif et les règlements ; ils pourvoient et veillent à « l'exécution des lois sur le timbre, sur les taxes, et de toute « instruction y relative ; ils exercent également dans le service « intérieur de la Cour et des tribunaux, ainsi que sur les huis- « siers, les pouvoirs qui leur sont conférés par les Codes et par « les instructions ». L'article 7 institue auprès de la Cour et auprès de chaque tribunal des interprètes assermentés, chargés des traductions, et des huissiers, chargés du service de l'audience, de la signification des actes et de l'exécution des sentences. Les greffiers, commis-greffiers et interprètes assermentés

(1) Le Règlement général judiciaire a été édicté en exécution de l'article 37 du Règlement d'organisation judiciaire, ainsi conçu : « La Cour préparera le « *Règlement général judiciaire*, en ce qui concerne la police de l'audience, la « discipline des tribunaux, des officiers de justice et des avocats, les devoirs « des mandataires représentant les parties à l'audience, l'admission des per- « sonnes indigentes au bureau d'assistance judiciaire, l'exercice du droit de « récusation péremptoire et la manière de procéder, en cas de partage des « votes, pour les jugements de la Cour d'appel. — Le projet de Règlement « ainsi préparé sera transmis aux tribunaux de première instance pour leurs « observations, et, après une nouvelle délibération de la Cour, qui sera défini- « tive, rendu exécutoire par décret du ministre de la justice ». Il résulte de ce texte que le Règlement général judiciaire, à la différence du Règlement d'organisation judiciaire, n'a pas le caractère d'une convention internationale. Le Règlement général judiciaire, actuellement en vigueur, date du 9 juin 1887. Ce Règlement a remplacé celui du 13 janvier 1877, lequel avait succédé au Règlement du 27 janvier 1876.

jouissent du titre de fonctionnaires de l'ordre judiciaire ; les huissiers sont officiers de l'ordre judiciaire. Ces divers agents ont été nommés pour la première fois par le Gouvernement égyptien ; les nominations ultérieures ont été faites par la Cour et par les tribunaux. La faculté de révocation est formellement attribuée à la Cour et aux tribunaux, à l'exclusion du Gouvernement égyptien (1). Enfin l'article 17 du Règlement d'organisation judiciaire prévoit l'institution du barreau auprès des tribunaux et de la Cour mixtes ; ce barreau est organisé par les articles 175 et 219 du Règlement général judiciaire.

Tels sont les divers rouages de la justice mixte en Egypte. Comment l'administration de la justice mixte est-elle répartie entre ces rouages ? Quelles sont, en d'autres termes, les attributions respectives de la Cour d'Alexandrie et des tribunaux du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah ? C'est ce qu'il importe de bien préciser, si nous voulons avoir une idée exacte de l'organisation de la justice mixte en Egypte.

Etudions, en premier lieu, les attributions des tribunaux du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah.

Ces tribunaux sont, chacun dans l'étendue de son ressort territorial, juridictions civiles, juridictions commerciales et juridictions de répression. Considéré en tant que juridiction civile, chacun des tribunaux susmentionnés joue un triple rôle : il est, suivant les circonstances et avec une composition et des attributions différentes, tribunal des référés, tribunal de justice sommaire et tribunal civil ordinaire. Considéré en tant que juridiction commerciale, chacun des tribunaux susmentionnés joue également un triple rôle : il est tribunal des référés, tribunal de justice sommaire et tribunal de commerce ordinaire. Il est, toutefois, nécessaire de faire observer que le tribunal des référés et le tribunal de justice sommaire en matière civile ne se distinguent pas du tribunal des référés et du tribunal de justice sommaire en

(1) Règlement d'organisation judiciaire (art. 8).

matière commerciale, ce qui revient à dire que le tribunal des référés et le tribunal de justice sommaire statuent, dans les limites qui leur sont respectivement assignées, en matière civile et en matière commerciale. Considéré en tant que juridiction de répression, chacun des tribunaux susmentionnés joue aussi un triple rôle : il est tribunal de simple police, chambre du conseil pour l'instruction des crimes et délits et tribunal correctionnel. Nous avons donc, si nous tenons compte de l'observation qui vient d'être faite relativement à la double compétence du tribunal des référés et du tribunal de justice sommaire, à préciser la composition et les attributions des sept tribunaux suivants : le tribunal des référés, le tribunal de justice sommaire, le tribunal civil ordinaire, le tribunal de commerce ordinaire, le tribunal de simple police, la chambre du conseil et le tribunal correctionnel.

Le tribunal des référés est constitué par un juge unique, nécessairement étranger, désigné au début de chaque année judiciaire par l'assemblée générale du tribunal. Les attributions du tribunal des référés sont ainsi déterminées par l'article 34 du Code mixte de procédure civile et commerciale : « Le tribunal « des référés statuera contradictoirement, tant en matière civile « que commerciale, sur les mesures urgentes à prendre, sans « préjudice du fond, et sur l'exécution des jugements, sans pré- « judice des questions d'interprétation ». La procédure à suivre devant ce tribunal est fixée par les articles 136 à 146 du même Code. Les décisions du tribunal des référés sont susceptibles d'appel.

Le tribunal de justice sommaire est également constitué par un juge unique. Ce juge unique est nécessairement étranger, et, comme le juge des référés, il est désigné au début de chaque année judiciaire par l'assemblée générale du tribunal. Ce tribunal est institué par le Règlement d'organisation judiciaire lui-même, dont l'article 14 est ainsi conçu : « Les tribunaux délégueront « un juge qui, agissant en qualité de juge de paix, sera chargé « de concilier les parties et de juger les affaires dont l'importance

« sera fixée par le Code de procédure ». Ce texte nous indique que les attributions du tribunal de justice sommaire sont de deux sortes : ce tribunal fonctionne comme tribunal de conciliation et comme tribunal de justice sommaire proprement dit. C'est le Règlement général judiciaire qui détermine, dans ses articles 97 à 105, les attributions du tribunal de justice sommaire comme tribunal de conciliation. De la combinaison de ces articles il résulte que le préliminaire de conciliation est obligatoire seulement dans les affaires qui rentrent dans la compétence normale du tribunal de justice sommaire ; dans les autres affaires il n'a lieu que si l'une des parties le requiert (1). C'est l'article 28 du Code mixte de procédure civile et commerciale, modifié par l'un des décrets du 26 mars 1900, qui détermine les attributions du tribunal de justice sommaire proprement dit. Aux termes de ce texte, le tribunal de justice sommaire statue sur les affaires suivantes : 1° *en dernier ressort*, sur les affaires civiles purement personnelles ou mobilières et sur les affaires commerciales dont la valeur déterminée n'excède pas mille piastres égyptiennes, et, *à charge d'appel*, sur les affaires de même nature jusqu'à dix mille piastres égyptiennes, sans préjudice de la compétence exclusive du tribunal de commerce en matière de faillite ; 2° *dans les mêmes limites du dernier ressort* et *à charge d'appel*, à quelque somme que s'élève la demande, sur les actions en paiement de loyers, fermages, en validité de saisie des meubles garnissant les lieux loués, en congé, ou résiliation ou expulsion des lieux loués, quand le prix de la location n'excède pas annuellement dix mille piastres égyptiennes ; 3° *dans les mêmes limites du dernier ressort* et *à charge d'appel*, quel que soit le montant de la demande, sur les actions pour dommages aux champs, fruits et récoltes, soit par le fait de l'homme, soit par celui des animaux, celles relatives au

(1) Même dans les affaires de la compétence du tribunal de justice sommaire, le preliminaire de conciliation n'est obligatoire que si toutes les parties comparaissent en personne ou par mandataire autorisé à transiger (art. 103).

curage des canaux et celles relatives au paiement des gages et salaires des domestiques, ouvriers et employés; 4° *à charge d'appel*, dans tous les cas et quel que soit l'intérêt de la demande, sur les actions possessoires intentées par celui qui a possédé plus d'une année, ainsi que les actions en réintégrande, pourvu que ces actions soient fondées sur des faits commis dans l'année et lorsque la propriété n'est pas contestée, sur les actions en bornage et sur celles relatives à la distance fixée par la loi, les règlements ou l'usage pour les constructions, ouvrages nuisibles ou plantations. L'article 28 précité ajoute que « le jugement doit « énoncer, dans tous les cas, s'il est statué en matière civile ou « commerciale ». L'article 29 dispose en outre que le tribunal de justice sommaire statue en dernier ressort, si les parties y consentent, sur toutes les contestations qui lui sont volontairement déférées par elles.

Le tribunal civil ordinaire se compose de cinq juges, dont trois étrangers et deux indigènes (1); il est présidé par un juge étranger, vice-président du tribunal ou substitut du vice-président. Il statue tantôt comme unique degré de juridiction, tantôt comme premier degré de juridiction et tantôt comme second degré de juridiction. Il statue comme second degré de juridiction, c'est-à-dire comme tribunal d'appel, sur toutes les affaires dont le tribunal de justice sommaire ne peut connaître qu'à charge d'appel, à l'exception toutefois des actions possessoires et en réintégrande et des actions locatives de biens wakfs, qui doivent être portées devant la Cour d'Alexandrie (2). Cette attribution au tribunal civil des pouvoirs d'une juridiction d'appel date de 1900, et il est très remarquable que le tribunal civil exerce cette juridiction d'appel non seulement en matière civile, mais encore en matière commerciale; le décret du 26 mars 1900 qui a

(1) Règlement d'organisation judiciaire (art. 2, § 2).

(2) Art. 32 du Code de procédure, modifié par l'un des décrets du 26 mars 1900.

modifié l'article 32 du Code mixte de procédure civile et commerciale, est formel sur ce point (1). Il statue comme premier degré de juridiction, c'est-à-dire à charge d'appel, sur toutes les affaires civiles autres que celles qui sont déférées au tribunal de justice sommaire, lorsque le montant de la demande est indéterminé ou, étant déterminé, excède dix mille piastres égyptiennes (2). Enfin il statue comme unique degré de juridiction, c'est-à-dire en dernier ressort, sur toutes les affaires civiles autres que celles qui sont déférées au tribunal de justice sommaire, lorsque le montant de la demande, étant déterminé, n'excède pas dix mille piastres égyptiennes (3).

Le tribunal de commerce ordinaire se compose de cinq magistrats, dont trois étrangers et deux indigènes, et de deux assesseurs, notables commerçants, ayant voix délibérative. L'un des assesseurs doit être étranger et l'autre indigène; ils sont choisis pour chaque affaire, à tour de rôle, sur la liste générale des assesseurs constituée au début de chaque année judiciaire suivant le mode autrefois pratiqué pour les anciens tribunaux de commerce, c'est-à-dire l'élection par les notables commerçants. Le tribunal est présidé par l'un des magistrats étrangers, ordinairement par le substitut du vice-président. Il statue tantôt comme unique degré de juridiction et tantôt comme premier degré de juridiction ; il ne statue jamais comme tribunal d'appel. Aux termes des articles 33 et 390 du Code de procédure, modifiés par l'un des décrets du 26 mars 1900, il connaît, en première instance, de toutes les affaires qui sont considérées comme commerciales d'après les règles établies au Code de commerce, autres que celles qui sont déférées au tribunal de justice sommaire, et il connaît, en dernier ressort, de ces mêmes affaires,

(1) Ce texte se borne à autoriser le tribunal, *s'il juge que l'affaire est commerciale* et si l'une des parties en fait la demande, à s'adjoindre deux assesseurs.

(2) Art. 390 et 32 du Code de procédure, modifiés par le décret susvisé.

(3) *Ibid.*

lorsque le montant de la demande, étant déterminé, n'excède pas dix mille piastres égyptiennes.

Le tribunal de simple police est constitué par un juge unique, nécessairement étranger, désigné suivant le même mode et à la même époque que le juge des référés et le juge de justice sommaire. Il statue sur les contraventions (1), et ses jugements ne sont susceptibles d'appel que lorsque la peine prononcée est l'emprisonnement (2); ils sont susceptibles d'un recours en cassation dans les cas prévus par l'article 153 du Code mixte d'instruction criminelle : ces cas seront précisés plus loin.

La chambre du conseil se compose de trois magistrats, dont deux étrangers et un indigène (3). Ses pouvoirs sont ceux d'une juridiction d'instruction. Elle n'intervient pas dans les poursuites en matière de contravention, mais son intervention est obligatoire dans toutes les poursuites en matière de crime et de délit. L'article 12 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire, dérogeant aux dispositions du Code mixte d'instruction criminelle, est formel : « Toutes les poursuites pour crimes et délits « feront l'objet d'une instruction qui sera soumise à la chambre « du conseil ». L'instruction terminée, la chambre du conseil rend une ordonnance. Cette ordonnance peut être une ordonnance de non-lieu, et l'article 121 du Code mixte d'instruction criminelle décide qu'il n'y a pas de recours contre elle. Cette ordonnance peut être une ordonnance de renvoi, soit devant le tribunal correctionnel, s'il y a présomption de délit, soit devant la Cour d'assises, s'il y a présomption de crime. Aux termes de l'article 126 du même Code, l'ordonnance de renvoi doit viser les articles de loi qui motivent l'inculpation, et l'article 127 ajoute qu'elle peut être attaquée par la voie de l'appel dans les vingt-quatre heures de son prononcé, « mais seulement sur la question

(1) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 1 et 6).

(2) Code d'instruction criminelle (art. 150).

(3) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 2), modifié par l'un des décrets du 26 mars 1900.

« de compétence, eu égard à l'inculpation déterminée par les « articles visés ».

Le tribunal correctionnel se compose de trois magistrats (1), dont deux étrangers et un indigène, et de quatre assesseurs. Si l'inculpé est étranger, les quatre assesseurs sont étrangers; ils sont choisis, pour chaque affaire et à tour de rôle, dans la liste des jurés. Si l'inculpé est indigène, deux assesseurs sont indigènes et deux sont étrangers, et il en est de même lorsque les poursuites sont dirigées simultanément contre des étrangers et contre des indigènes (2). Aux termes de l'article 4 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire, la moitié des assesseurs étrangers doit être de la nationalité de l'inculpé étranger, si celui-ci en fait la demande, et, dans le cas où la liste des assesseurs de la nationalité de l'inculpé serait insuffisante, l'inculpé a le droit de désigner la nationalité à laquelle les assesseurs devront appartenir pour compléter le nombre voulu. L'article 5 ajoute que, s'il y a plusieurs inculpés étrangers, chacun d'eux a le droit de demander un nombre égal d'assesseurs appartenant à sa nationalité, sans toutefois que le nombre des assesseurs puisse être augmenté, et sauf à déterminer par la voie du sort ceux des inculpés qui, à raison de ce nombre, ne pourront exercer leur droit. Le tribunal correctionnel statue tantôt comme juridiction d'appel et tantôt comme juridiction correctionnelle proprement dite. Il connaît, comme juridiction d'appel, des jugements de condamnation prononcés par le tribunal de simple police (3). Il connaît, comme juridiction correctionnelle proprement dite, des délits qui lui sont déférés par le Règlement d'or-

(1) Ces magistrats doivent être autres que ceux qui ont statué en chambre du conseil. Le juge d'instruction ne peut pas faire partie du tribunal. Code d'instruction criminelle (art. 158).

(2) Règlement d'organisation judiciaire (art. 3, titre II), modifié par l'un des décrets du 26 mars 1900 et par l'un des décrets du 24 décembre 1906.

(3) Règlement d'organisation judiciaire (t. II, art. 27), et Code d'instruction criminelle (art. 152).

ganisation judiciaire. Les jugements qu'il rend comme juridiction correctionnelle proprement dite ne sont pas susceptibles d'appel, même lorsqu'ils prononcent la peine de l'emprisonnement; ils sont susceptibles d'un recours en cassation dans les mêmes cas que les jugements du tribunal de simple police (1).

Etudions maintenant les attributions de la Cour d'Alexandrie.

La Cour d'Alexandrie, dont le ressort territorial s'étend sur l'Egypte tout entière, est juridiction civile et commerciale et juridiction de répression. Considérée en tant que juridiction civile et commerciale, elle joue un rôle unique : elle est juridiction de second degré, c'est-à-dire Cour d'appel proprement dite. Considérée en tant que juridiction de répression, elle joue un double rôle : elle est, suivant les circonstances et avec une composition et des attributions différentes, Cour d'assises et Cour de cassation.

La Cour d'appel se compose de huit magistrats, dont cinq étrangers et trois indigènes (2) ; elle est nécessairement présidée par un magistrat étranger, qui est, suivant les circonstances, le vice-président de la Cour, son substitut ou le plus ancien des magistrats étrangers attachés à la chambre. Elle statue : 1° sur les appels des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux civils et par les tribunaux de commerce (3) ; 2° sur les appels des jugements rendus en premier ressort par les tribunaux de justice sommaire en matière d'actions possessoires et en réintégrande et d'actions locatives de biens wakfs (4). Les arrêts de la Cour d'appel ne sont susceptibles d'aucun recours en cassation (5).

---

(1) Code d'instruction criminelle (art. 175). Il n'est pas dérogé à ce texte par le Règlement d'organisation judiciaire.

(2) Règlement d'organisation judiciaire (art. 3, § 3).

(3) Code de procédure civile et commerciale (art. 390 à 416).

(4) Code de procédure civile et commerciale (art. 32), modifié par l'un des décrets du 26 mars 1900.

(5) Le Code mixte de procédure civile et commerciale, dans ses articles 424 à 433, organise la requête civile contre les jugements et arrêts rendus en der-

La Cour d'assises se compose de trois magistrats, dont deux étrangers et un indigène, désignés au début de chaque année judiciaire par l'assemblée générale de la Cour. Elle juge avec l'assistance de douze jurés (1). Si l'accusé est étranger, ces douze jurés doivent être étrangers (2). Si l'accusé est indigène ou si les poursuites sont dirigées simultanément contre des étrangers et contre des indigènes, le jury se compose de six indigènes et de six étrangers (3). Dans tous les cas, dès qu'un étranger est impliqué dans la poursuite, celui-ci a le droit d'exiger que la moitié des jurés appartienne à sa nationalité, et, si la liste des jurés de sa nationalité est insuffisante, il a le droit de désigner la nationalité à laquelle ils devront appartenir pour compléter le nombre voulu (4). S'il y a plusieurs accusés étrangers, chacun d'eux a le droit de demander un nombre égal de jurés appartenant à sa nationalité, sans toutefois que le nombre des jurés puisse être augmenté et sauf à déterminer par la voie du sort ceux des accusés qui, à raison de ce nombre, ne pourront exercer leur droit (5). La liste des jurés étrangers est dressée annuellement par le corps consulaire ; les articles 29, 30 et 31 du Titre II du Règlement d'organisation judiciaire fixent les règles d'après lesquelles cette liste doit être établie. Quant à la liste des jurés indigènes, elle comprend, aux termes des articles 183 et 184 du Code mixte d'Instruction criminelle, tous les Egyptiens âgés de plus de trente ans, à l'exception de ceux qui ont été condamnés à

---

nier ressort. Les articles 424 à 433 du Code mixte de procédure reproduisent la plupart des dispositions du Code français de procédure civile (art. 480 à 503). L'article 428 du Code mixte, notamment, qui décide que « la requête civile « sera portée devant le tribunal qui aura rendu la sentence et qui pourra être « composé des mêmes juges », est la reproduction littérale de l'article 490 du Code français.

(1) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 4).

(2) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 4).

(3) Disposition ajoutée à l'article 4 (titre II) du Règlement d'organisation judiciaire par décret du 24 décembre 1906.

(4) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 4).

(5) Règlement d'organisation judiciaire (titre II, art. 5).

l'emprisonnement pour crime ou délit et des faillis non réhabilités (1). Sur chacune de ces listes, quinze jours avant chaque session de la Cour d'assises, la Cour d'appel, en audience publique, tire au sort trente-six jurés titulaires et quatre jurés suppléants : c'est parmi ces quatre-vingts jurés que sont recrutés, pour chaque affaire, les douze jurés prévus par l'article 4, titre II, du Règlement d'organisation judiciaire (2). — Ainsi constituée, la Cour d'assises connaît des crimes qui lui sont déférés par le Règlement d'organisation judiciaire.

La Cour de cassation a la même composition que la Cour d'appel proprement dite ; elle se compose donc de huit magistrats, dont cinq étrangers et trois indigènes. C'est, en d'autres termes, une chambre de la Cour d'Alexandrie qui statue comme Cour de cassation ; l'article 251 du Code d'instruction criminelle précise, cependant, que, lorsqu'il s'agit de juger un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour d'assises, la Cour de cassation ne peut pas comprendre les magistrats qui ont siégé à la Cour d'assises. Les pouvoirs de la Cour d'Alexandrie statuant comme Cour de cassation sont déterminés par les articles 153, 154, 175, 250 et 252 du Code d'instruction criminelle. De la combinaison de ces articles il résulte que le recours en cassation est possible en matière de simple police, en matière correctionnelle et en matière criminelle, s'il y a eu condamnation, mais qu'il n'est ouvert que dans les trois cas suivants : 1° si le fait déclaré constant par le jugement ou par l'arrêt ne constitue pas un fait punissable ; 2° si la loi a été mal appliquée au fait déclaré constant ; 3° s'il y a eu nullité substantielle de la procédure. Dans le premier cas, la Cour de cassation doit prononcer l'absolution de

---

(1) L'article 184 du Code mixte d'instruction criminelle dispose que « toutefois, le Gouvernement pourra, par un règlement particulier, imposer aux « indigènes des conditions spéciales d'admission ». Le Gouvernement n'a, jusqu'à ce jour, édicté aucun règlement particulier.

(2) Les articles 205 à 215 du Code mixte d'instruction criminelle déterminent le mode de désignation des jurés pour chaque affaire.

l'inculpé. Dans le deuxième cas, quand le jugement contre lequel le pourvoi a été formé émane de la juridiction de simple police, la Cour de cassation doit faire elle-même l'application de la loi, si elle estime que le fait incriminé constitue une contravention, et, si elle estime que ce fait constitue une infraction plus grave, elle doit renvoyer devant le tribunal compétent ou devant un juge d'instruction ; quand le jugement contre lequel le pourvoi a été formé émane de la juridiction correctionnelle, la Cour de cassation doit faire elle-même l'application de la loi, si elle estime que le fait incriminé constitue une contravention ou un délit, et, si elle estime que ce fait constitue un crime, elle doit renvoyer devant un juge d'instruction ; enfin, quand le pourvoi a été formé contre un arrêt de la Cour d'assises, la Cour de cassation doit annuler la procédure depuis la citation et renvoyer l'accusé devant une autre Cour d'assises, à moins, dit l'article 252 précité, que « la peine prononcée par l'arrêt attaqué ne soit pas « plus forte que celle qui pouvait être prononcée en appliquant « les articles de loi qui auraient dû être invoqués par l'arrêt ». Dans le troisième cas, la Cour de cassation doit annuler la procédure et renvoyer l'affaire, pour être jugée à nouveau, devant le tribunal de simple police tenu par un autre juge, si le jugement annulé émanait de la juridiction de simple police, devant le tribunal correctionnel composé d'autres juges, ou, au besoin, devant un autre tribunal correctionnel, si le jugement annulé émanait de la juridiction correctionnelle, et, si l'arrêt annulé émanait de la juridiction criminelle, devant une autre Cour d'assises.

Des explications qui précèdent il résulte que, dans l'organisation actuelle de la justice mixte, il n'y a pas de Cour de cassation en matière civile et commerciale. La question de la création d'une Cour de cassation avait été cependant posée, en 1869, à la commission internationale du Caire par les délégués français ; ceux-ci estimaient que la justice égyptienne devait offrir aux justiciables français les mêmes garanties que la justice

française et que, en conséquence, le Gouvernement égyptien était obligé de réserver aux justiciables français la possibilité d'exercer contre les décisions de la juridiction égyptienne du second degré un recours analogue à celui qu'ils avaient le droit d'exercer contre les décisions de la Cour d'appel d'Aix. Les délégués des autres puissances s'étaient rangés à l'avis des délégués français, estimant que tous les étrangers étaient également intéressés à la création d'une Cour suprême, et Nubar Pacha, qui tout d'abord avait combattu la proposition française, en prétendant qu'une Cour de cassation serait un rouage inutile et qu'il fallait, surtout dans les commencements de la Réforme, simplifier autant que possible les procédures, avait fini, pour se montrer fidèle à la promesse qu'il avait faite de donner à l'Europe des garanties même superflues, par adhérer à l'opinion générale. Mais, bien que le principe de l'institution d'une Cour suprême eût été admis, les membres de la commission internationale n'avaient pas pu s'accorder sur la mise en œuvre de ce principe. La Cour suprême devait-elle être une Cour de cassation, comme en France, ou une Cour de révision, comme en Italie, ou une Cour de troisième instance, comme en Autriche? Le pourvoi en cassation devait-il être admis contre toutes les décisions rendues en dernier ressort, ou seulement, comme le proposa l'un des délégués italiens, dans les cas où le tribunal de première instance et la Cour d'appel auraient jugé en sens contraire? Le pourvoi devait-il, ou non, être suspensif? Sur tous ces points l'entente n'avait pu s'établir, et le principe avait dû être abandonné. Doit-on le regretter? L'utilité de la création en Egypte d'une Cour de cassation en matière civile et commerciale n'apparaît pas immédiatement. Il semble en effet que l'institution d'une Cour de cassation ne soit nécessaire que dans les pays où il existe plusieurs Cours d'appel, la fonction normale de toute Cour de cassation étant de maintenir l'unité de jurisprudence et d'empêcher précisément qu'il ne se forme autant de jurisprudences différentes et contradictoires qu'il y a de Cours d'appel; qu'elle

ne soit pas nécessaire dans les pays où, comme en Egypte, il n'existe qu'une Cour d'appel, l'unité de jurisprudence étant garantie, dans ces pays, par l'unité même de juridiction. Ce raisonnement séduit par sa simplicité : l'expérience a démontré que, du moins en ce qui concerne l'Egypte, il n'était pas exact. La Cour d'appel mixte d'Alexandrie se compose de deux chambres, dont le pouvoir juridictionnel, en matière civile et commerciale, est identique. Or il est arrivé plus d'une fois que ces deux chambres, appelées presque simultanément à statuer sur une même question de droit, l'ont résolue en sens inverse. Il s'est ainsi formé, sur des questions très importantes, au sein de l'unique juridiction d'appel, deux jurisprudences différentes et contradictoires. Cet état de choses n'est certes pas fait pour rehausser le prestige de la justice mixte ; il a, de plus, le grave inconvénient d'encourager les procès et de jeter le trouble dans les transactions quotidiennes. Le seul moyen d'y mettre un terme est l'institution d'une Cour de cassation. Cette institution est aussi désirable pour un autre motif. Nous avons vu plus haut que l'un des décrets khédiviaux du 26 mars 1900 a déféré aux tribunaux civils du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah la connaissance des appels interjetés contre les jugements des tribunaux de justice sommaire, laquelle avait appartenu jusqu'alors à la Cour d'Alexandrie. Ce dessaisissement de la Cour d'Alexandrie, qu'imposaient, du reste, les plus évidentes nécessités pratiques, a eu pour effet de substituer, pour toute une catégorie d'affaires, à l'unique juridiction d'appel trois juridictions d'appel également souveraines et indépendantes l'une de l'autre. Dès lors apparaît le danger déjà signalé de la diversité des jurisprudences. Il est à craindre qu'il ne se forme en matière sommaire autant de jurisprudences qu'il y a de tribunaux de première instance. L'institution d'une Cour de cassation est donc nécessaire pour assurer l'unité de jurisprudence en matière sommaire.

Il serait possible, croyons-nous, de remédier aux inconvénients très graves que nous venons de signaler, sans recourir à la créa-

tion d'une Cour de cassation proprement dite, distincte de la Cour d'appel. Il suffirait pour cela d'organiser en matière civile et commerciale un système analogue à celui que les articles 153, 154, 175, 250 et 252 du Code mixte d'instruction criminelle organisent en matière pénale. Les pouvoirs d'une Cour de cassation seraient donnés aux deux chambres réunies de la Cour d'appel; le recours en cassation serait ouvert en cas de violation, de fausse interprétation ou de fausse application de la loi, et il serait possible non seulement contre les arrêts de la Cour d'appel et contre les jugements du tribunal civil statuant sur les appels des jugements du tribunal de justice sommaire, mais encore contre les jugements en dernier ressort des tribunaux civils et de commerce et du tribunal de justice sommaire; en cas d'admission du pourvoi, la Cour casserait la décision à elle déférée et renverrait l'affaire, si la décision annulée était un arrêt de la Cour d'appel, devant celle des deux chambres de la Cour qui n'aurait pas une première fois statué, et, si la décision annulée était un jugement du tribunal civil, un jugement du tribunal de commerce ou un jugement du tribunal de justice sommaire, devant un autre tribunal civil, un autre tribunal de commerce ou un autre tribunal de justice sommaire; le procès recommencerait devant la Cour ou le tribunal de renvoi, mais les nouveaux juges seraient tenus de se conformer pour la solution de la question de droit à l'interprétation de la Cour de cassation. Ce système n'est malheureusement pas celui auquel s'est arrêté, en 1906, l'accord des puissances et du Gouvernement égyptien. Voici, en effet, la disposition du deuxième décret khédivial du 24 décembre 1906, rendu avec l'assentiment des puissances : « Toutes les fois que, « dans l'examen d'une affaire, l'une des chambres de la Cour « estimera que sur le point de droit à décider, il y a contrariété « d'arrêts antérieurement rendus, ou sera d'avis de s'écarter « d'une jurisprudence antérieure, elle pourra ordonner la réou- « verture des débats et renvoyer la cause devant la Cour entière, « qui se complétera en cas d'absence d'un ou de plusieurs

« conseillers, par des juges de première instance. Il n'y aura pas « lieu à la récusation péremptoire. Le ministère public donnera « ses conclusions par écrit » (1). Ce nouveau système n'a évidemment pas la prétention d'être autre chose qu'un expédient. Il ne nous paraît pas être un expédient heureux. Tout d'abord, il présente une grave lacune. Des deux dangers que nous avons signalés plus haut — contrariété des jurisprudences des deux chambres de la Cour d'appel et diversité des jurisprudences des tribunaux de première instance statuant comme juridictions d'appel en matière sommaire — il omet, en effet, de prévoir le second, et ce second danger n'est pas moins à redouter que le premier. Le remède imaginé contre celui-ci sera-t-il, du moins, efficace ? Il aurait pu avoir quelque efficacité si, dans les hypothèses prévues par la disposition précitée, le renvoi devant les chambres réunies de la Cour d'appel avait été décrété obligatoire. Mais, ce renvoi n'étant que facultatif, il y a beaucoup à parier que la chambre saisie de l'affaire où se pose la question de droit, usera le plus rarement possible de la faculté de renvoi qui lui est donnée. Il faut, en effet, bien peu connaître la psychologie des assemblées judiciaires pour douter qu'une assemblée judiciaire — Cour d'appel ou tribunal de première instance — qui, par l'étude approfondie d'une question de droit, sera parvenue à se former sur cette question une opinion suffisamment arrêtée pour ne pas hésiter à rompre avec une jurisprudence précédemment établie, résistera à la tentation, si la loi l'y autorise, de donner à son opinion la sanction et l'autorité de la chose jugée.

Nous connaissons la constitution et l'organisation de la justice mixte. En dépit de leur composition internationale et de la prépondérance qui y est donnée à l'élément étranger sur l'élément indigène, les juridictions mixtes, il ne faut pas l'oublier, sont des juridictions égyptiennes. Les magistrats tant étrangers qu'indi-

---

(1) Par décision du même décret, cette disposition est ajoutée au Code mixte de procédure civile et commerciale, où elle doit former l'article 416 *bis*.

gènes des juridictions mixtes sont nommés par le Gouvernement égyptien ; ils reçoivent leur investiture de lui seul ; ils rendent la justice, non pas au nom de l'Europe, mais au nom du Khédive, et au nom du Khédive seulement. C'est au profit de la justice mixte ainsi constituée et organisée que les puissances européennes ont consenti à l'abandon partiel de l'immunité de juridiction dont bénéficiaient leurs nationaux en Egypte. Dans quelle mesure cet abandon a-t-il été fait? C'est ce qu'il convient maintenant de rechercher.

Avant d'aborder cette étude, précisons bien et la position de la question et la méthode à suivre pour la résoudre. L'institution des juridictions mixtes n'a pas fait disparaître les juridictions consulaires. Les juridictions consulaires ont survécu à la Réforme judiciaire ; elles subsistent avec la constitution et les attributions générales que nous avons déjà déterminées. D'autre part, les juridictions mixtes ne sont pas les seules juridictions égyptiennes fonctionnant en Egypte ; outre les juridictions mixtes, il y a les juridictions indigènes, qui se subdivisent elles-mêmes en tribunaux religieux et tribunaux indigènes proprement dits. Les tribunaux religieux sont : le tribunal musulman du cadi ou mehkémé, les tribunaux patriarcaux des diverses confessions chrétiennes et le tribunal rabbinique. Les tribunaux indigènes proprement dits sont des tribunaux séculiers ; ils sont organisés sur le modèle des tribunaux européens, des tribunaux français en particulier, et la législation qu'ils appliquent tant en matière pénale qu'en matière civile et commerciale, dégagée de toute idée religieuse, est directement inspirée des législations les plus modernes. Ces tribunaux indigènes proprement dits constituent pour les Egyptiens, dans leurs rapports entre eux, la juridiction de droit commun : en matière pénale, leur compétence est générale, en ce sens qu'elle s'étend à toutes les infractions ; en matière civile et commerciale, ils connaissent de toutes les questions autres que celles relevant du statut personnel et celles concernant les biens wakfs, lesquelles ressortissent des tribunaux reli-

gieux. Avant la Réforme judiciaire, les contestations dans lesquelles les étrangers étaient intéressés, étaient portées, suivant des distinctions déjà établies, tantôt devant les juridictions consulaires et tantôt devant les juridictions indigènes. La Réforme judiciaire a modifié cet état de choses en dessaisissant, dans une certaine mesure, les juridictions consulaires et les juridictions indigènes au profit des juridictions mixtes. Nous avons à préciser la mesure dans laquelle ce dessaisissement a eu lieu, ce qui revient à dire que nous avons à déterminer la compétence respective des juridictions mixtes, des juridictions consulaires et des juridictions indigènes eu égard aux contestations dans lesquelles les étrangers sont intéressés. Quelle méthode suivrons-nous pour faire cette détermination ? Nous déterminerons d'abord la compétence des juridictions mixtes ; cette compétence est d'ailleurs fixée directement et expressément par les conventions internationales de 1876 et, en particulier, par le Règlement d'organisation judiciaire. Après avoir déterminé la compétence des juridictions mixtes, nous déterminerons, par voie d'induction, la compétence des juridictions consulaires et celle des juridictions indigènes. Nous serons obligés de procéder par voie d'induction, car, nulle part, les conventions internationales ne fixent directement la compétence respective des juridictions consulaires et des juridictions indigènes. Mais les conventions internationales, si elles ne fixent directement ni la compétence des juridictions consulaires ni celle des juridictions indigènes, nous fournissent, du moins, le principe directeur de notre induction. Ce principe est celui que la Déclaration française du 25 octobre 1875 formule en ces termes : « Les Capitulations, telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue des rapports entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai ». De là il résulte bien évidemment que, pour toutes les contestations qui restent en dehors de la compétence des juridictions mixtes, telle qu'elle est directement

fixée par le Règlement d'organisation judiciaire, c'est à l'ancienne pratique, aux anciens usages qu'il faut se reporter pour résoudre la question de savoir quelles juridictions sont compétentes pour y statuer. Les Capitulations, telles qu'elles étaient appliquées en Egypte au moment de la Réforme judiciaire, forment encore, en vertu des conventions internationales, le droit commun des étrangers en Egypte ; à ce droit commun il a été partiellement dérogé par la Réforme judiciaire ; pour tous les cas non prévus par les conventions internationales qui ont organisé la Réforme judiciaire, ce droit commun reste applicable.

SECTION III

La Réforme judiciaire et l'immunité de juridiction en matière civile et commerciale

§ 1. — *Les règles de compétence : le principe*

La compétence des juridictions mixtes en matière civile et commerciale est fixée par l'article 9 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire. Le principe général qui se dégage de cette disposition est le suivant : les juridictions mixtes sont seules compétentes pour connaître des contestations s'élevant soit entre indigènes et étrangers, soit entre étrangers de nationalités différentes. La compétence des juridictions consulaires et des juridictions indigènes est, par là même, indirectement fixée : les juridictions consulaires sont seules compétentes, à l'exclusion des juridictions mixtes, pour connaître des contestations s'élevant entre étrangers de même nationalité ; les juridictions indigènes sont seules compétentes, à l'exclusion des juridictions mixtes, pour connaître des contestations s'élevant entre indigènes.

Les litiges soit entre indigènes et étrangers, soit entre étrangers de nationalités différentes, voilà donc le domaine normal de la compétence des juridictions mixtes. Cette règle est simple

et, en apparence, d'une interprétation facile. Son application pratique, cependant, a, dès l'origine, soulevé un assez grand nombre de difficultés que la jurisprudence des tribunaux mixtes a dû résoudre. La première question qui se posa aux nouveaux tribunaux fut celle de savoir quel sens devait être attaché à ces expressions du Règlement d'organisation judiciaire : étrangers et indigènes. Fallait-il entendre par « indigènes » tous les sujets ottomans ou bien les sujets égyptiens seulement? Fallait-il entendre par « étrangers » tous ceux qui ne sont pas sujets ottomans ou bien seulement les nationaux de l'une des puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire? La jurisprudence des tribunaux mixtes est très nettement établie sur ces deux points. Elle considère comme « indigènes » tous les sujets ottomans et elle considère comme « étrangers » tous les non-Ottomans; elle décide toutefois que, si la puissance étrangère à laquelle appartient le plaideur jouissait des droits et privilèges garantis par les Capitulations ou par les usages dérivant de celles-ci, il est nécessaire, pour autoriser la compétence des tribunaux mixtes, que cette puissance ait donné son adhésion à la Réforme judiciaire. Trois exemples préciseront la portée de cette jurisprudence. Supposons qu'une contestation s'élève entre un Egyptien et un Ottoman originaire de Syrie ou de Constantinople ; les tribunaux mixtes sont incompétents pour statuer sur la contestation. Supposons qu'une contestation s'élève entre un indigène, d'une part, et un Persan, un Marocain ou un Brésilien, d'autre part ; les tribunaux mixtes sont compétents pour statuer sur cette contestation, bien que ni la Perse, ni le Maroc, ni le Brésil n'aient adhéré à la Réforme judiciaire : l'adhésion à la Réforme judiciaire n'est requise que de la part des puissances dont les nationaux jouissaient des droits et privilèges garantis par les Capitulations ou par les usages dérivant de celles-ci, ce qui n'était le cas ni des Persans, ni des Marocains, ni des Brésiliens. Supposons enfin que l'une des puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire vienne à retirer son adhésion ; les tribu-

naux mixtes cesseront d'être compétents pour statuer sur les litiges dans lesquels un national de cette puissance serait intéressé (1). — Une question analogue s'est posée, aussi dès l'origine, à propos de la situation qui devait être faite aux sujets ottomans ou égyptiens protégés d'une puissance étrangère ayant adhéré à la Réforme judiciaire. Ces protégés devaient-ils être considérés, au point de vue de l'application de l'article 9 précité du Règlement d'organisation judiciaire, comme des indigènes ou comme des étrangers? C'est dans ce dernier sens que la jurisprudence des tribunaux mixtes est aujourd'hui établie (2). La question, à notre avis, ne pouvait guère être douteuse, l'effet primordial de la protection étant d'assimiler, précisément au point de vue de la juridiction, les protégés aux nationaux de la puissance protectrice. On a objecté, il est vrai, — et la Cour d'Alexandrie, dans un arrêt du 20 juin 1878, a, dans une certaine mesure, tenu compte de cette objection, en décidant que la question de savoir si les protégés des puissances étrangères étaient justiciables des tribunaux mixtes relevait du droit international et ne pouvait être tranchée que par un accord diploma-

---

(1) Les arrêts de la Cour d'Alexandrie qui établissent cette jurisprudence sont nombreux. Voici les principaux : 1er mars 1877, 21 février 1878, 10 avril 1879 (Perse), 16 février 1882 (Brésil), 8 mars 1883 (Maroc). — La nationalité du plaideur, en cas de contestation, est établie à l'aide d'un certificat délivré par l'autorité consulaire, si le plaideur est étranger, ou par l'autorité locale, si le plaideur est indigène. S'il y a conflit entre deux autorités consulaires ou entre une autorité consulaire et l'autorité locale, les tribunaux mixtes décident que, en principe, ce conflit ne peut être résolu que par la voie diplomatique ; ils sursoient à statuer jusqu'à la solution du conflit (Alexandrie, 25 mai 1893). *Quid* si l'un des plaideurs change de nationalité au cours d'une instance régulièrement engagée ? La jurisprudence décide que ce changement de nationalité ne dessaisit pas la juridiction mixte régulièrement saisie. « Une juridiction « régulièrement saisie, disent les arrêts du 23 mars 1892 et du 15 mars 1893, « reste compétente jusqu'à la solution du litige, y compris l'exécution du juge- « ment par elle rendu, malgré le changement de nationalité qui pourrait se « produire en la personne des parties dans le cours de la procédure ». Conf. 20 février 1901, 7 novembre 1901, 12 février 1903.

(2) Alexandrie, 30 mars 1887.

tique — que les tribunaux mixtes étaient liés par le texte du Règlement d'organisation judiciaire, et que ce texte visait uniquement la nationalité des plaideurs, pour en faire dépendre la compétence de la juridiction, sans se préoccuper des événements qui, comme la protection, pouvaient, tout en laissant la nationalité intacte, modifier les effets que la nationalité produit normalement. A cette objection nous répondrons que le Règlement d'organisation judiciaire n'a abrogé les Capitulations que sur les points qui y sont directement et expressément contraires, et que, puisque le Règlement d'organisation judiciaire ne contient aucune disposition relative à la condition des protégés et aux effets de la protection, la question de savoir quelle est cette condition et quels sont ces effets doit être résolue par les Capitulations et par les Capitulations seulement, c'est-à-dire par le principe de l'assimilation des protégés aux nationaux de la puissance protectrice. La Réforme judiciaire n'a pas pu porter atteinte à ce principe, et il n'est pas douteux que les puissances étrangères, en stipulant pour leurs nationaux, ont entendu stipuler pour leurs protégés.

Après avoir ainsi précisé le sens des termes « étrangers » et « indigènes », les tribunaux mixtes ont dû déterminer la portée de l'attribution de compétence qui résultait pour eux de ces expressions de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire : « contestations entre étrangers et indigènes — « contestations entre étrangers de nationalités différentes ». Ces expressions semblent très claires et très précises ; au fond elles ne le sont pas. Les rapports juridiques se présentent en effet rarement sous la forme simple d'un contrat entre deux personnes déterminées, de telle sorte que le débat judiciaire, auquel pourra donner lieu la violation du contrat, se restreigne aux seules parties contractantes et mette en jeu leurs seuls intérêts. Le droit a des combinaisons multiples, infiniment variées et complexes. Il est rare que l'établissement d'un rapport de droit entre deux ou plusieurs personnes ne mette pas

en jeu, médiatement ou immédiatement, les intérêts d'autres personnes. Supposons que ces dernières n'appartiennent pas à la même nationalité que celles entre lesquelles le rapport de droit est directement intervenu ; la règle de l'article 9 précité se trouve alors en défaut ; elle est, dans ses termes, inapplicable. Une interprétation, du moins, est nécessaire, et la question se pose de savoir jusqu'à quel point l'intervention actuelle, ou même simplement possible, dans une contestation entre personnes de la même nationalité d'une tierce personne appartenant à une autre nationalité peut modifier l'application normale des règles de compétence ci-dessus établies. Dans un cas particulier la loi elle-même s'est prononcée ; l'article 13 du Règlement d'organisation judiciaire est, en effet, ainsi conçu : « Le « seul fait de la constitution d'une hypothèque, en faveur d'un « étranger, sur les biens immeubles, quels que soient le posses- « seur et le propriétaire, rendra ces tribunaux (les tribunaux « mixtes) compétents pour statuer sur la validité de l'hypo- « thèque et sur toutes ses conséquences, jusques et y compris « la vente forcée de l'immeuble, ainsi que la distribution du « prix ». Ainsi l'article 13 du Règlement d'organisation judiciaire attribue compétence exclusive aux tribunaux mixtes pour statuer sur l'instance en expropriation forcée d'un immeuble, même engagée entre indigènes, *lorsque sur cet immeuble une hypothèque a été précédemment constituée au profit d'un étranger*. Par la force des choses autant que par le légitime souci des intérêts dont la garde leur était confiée, les tribunaux mixtes ont été amenés à généraliser cette disposition, et sur cette disposition prise comme fondement ils ont édifié toute une théorie, très curieuse et très juridique, dont ils ont très logiquement déduit toutes les conséquences et dont l'application a eu pour effet d'étendre considérablement leur compétence en matière civile et commerciale, au détriment tout à la fois des juridictions consulaires et des juridictions indigènes. Cette théorie peut être formulée de la manière suivante : la compétence des juridic-

tions mixtes se détermine non pas uniquement d'après la nationalité des parties en cause, mais aussi et surtout d'après le caractère des intérêts engagés au procès ; dès que, dans le procès porté devant elle, un intérêt mixte apparaît manifestement, la juridiction mixte doit retenir l'affaire, alors même que les parties litigantes appartiendraient à la même nationalité, indigène ou étrangère ; et, par voie de conséquence, dès que, dans une instance introduite devant la juridiction consulaire par deux étrangers de même nationalité ou devant la juridiction indigène par deux indigènes, apparaît un intérêt mixte, la juridiction consulaire ou la juridiction indigène cesse *ipso facto* d'être compétente, et toute la procédure engagée devant elle jusqu'à l'apparition de l'intérêt mixte doit être considérée comme non avenue ; cette procédure, en tout cas, est inopposable au tiers dont l'intervention a fait apparaître l'intérêt mixte.

Cette théorie de l'intérêt mixte a été officiellement soumise à la commission internationale de 1898 par le Gouvernement égyptien qui en réclamait la condamnation législative. Dans la circulaire qu'il adressait aux puissances, le Gouvernement égyptien leur demandait de fixer contractuellement, et d'une manière définitive, l'interprétation de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire, en décidant, contrairement à la jurisprudence établie, que la compétence des tribunaux mixtes devait être déterminée « uniquement par la nationalité des parties en cause, « sans avoir égard aux intérêts mixtes qui pourraient être indi- « rectement engagés dans le procès ». Les puissances, sur l'avis conforme et très fortement motivé de la commission internationale, ont rejeté le principe même des propositions du Gouvernement égyptien, et il est évident que ce rejet ne peut être interprété que comme une consécration législative de la théorie de l'intérêt mixte. Elles ont, cependant, accueilli les propositions égyptiennes sur certains points de détail, que nous signalerons, au fur et à mesure que l'occasion se présentera, dans l'étude que nous allons faire de la mise en œuvre par la jurisprudence

de la théorie de l'intérêt mixte. Les applications les plus caractéristiques de cette théorie ont été faites en matière hypothécaire, en matière de faillite, en matière de saisie-arrêt, enfin dans les contestations entre des indigènes et certaines personnes morales égyptiennes. Plaçons-nous successivement à ces divers points de vue.

Pour bien comprendre l'application qui a été faite en matière hypothécaire de la théorie de l'intérêt mixte, il est nécessaire de connaître le fonctionnement du système de publicité immobilière en Egypte. Dans l'état actuel des choses, trois autorités ont qualité pour publier les transmissions de propriété immobilière et les constitutions de droits réels immobiliers. Ces trois autorités sont : les mehkémés, les tribunaux mixtes et les tribunaux indigènes. Les mehkémés enregistrent les actes translatifs de propriété, les actes constitutifs de gage immobilier et les actes de partage ; les tribunaux mixtes enregistrent ces mêmes actes et, en outre, les actes constitutifs de droits réels immobiliers, les contrats d'hypothèque et les affectations hypothécaires ; les tribunaux indigènes enregistrent ou, tout au moins, peuvent enregistrer les mêmes actes que les mehkémés et les tribunaux mixtes. L'enregistrement de ces divers actes se fait au greffe des tribunaux ; il est une mesure de publicité destinée à porter l'acte enregistré à la connaissance des tiers : cette mesure de publicité prend le nom spécial de transcription, lorsque l'acte enregistré est un acte translatif de propriété ou constitutif de droit réel, et celui d'inscription, lorsque l'acte enregistré est un contrat d'hypothèque ou une affectation hypothécaire. Cela bien compris, la Cour d'Alexandrie pose en principe qu'une inscription hypothécaire prise au greffe du tribunal mixte par un créancier étranger, en faisant apparaître l'intérêt mixte, suffit pour attribuer à la juridiction mixte compétence exclusive dans tous les litiges concernant l'immeuble hypothéqué et pour rendre sans effet à l'égard du créancier inscrit tous les actes de la juridiction indigène qui tendraient à modifier la situation juridique qu'avait

l'immeuble au moment de l'inscription. Appliquant ce principe, elle décide que la juridiction mixte est seule compétente pour statuer sur la demande en nomination d'un séquestre d'immeuble formée par un indigène contre un autre indigène, lorsque sur l'immeuble litigieux inscription a été prise par un créancier étranger, et cela, alors même que le créancier étranger déclare s'en rapporter purement et simplement à justice (1). Elle décide aussi que « l'adjudication faite par le tribunal indigène d'immeu-« bles grevés d'une affectation hypothécaire en faveur d'un « étranger ne peut en rien préjudicier aux droits de ce dernier, « notamment à son droit de poursuivre l'expropriation des « immeubles devant les tribunaux mixtes » (2). Elle décide encore que « l'affectation hypothécaire prise par un indigène contre un « autre indigène et inscrite seulement au greffe du tribunal indi-« gène ne peut créer au profit de l'indigène aucun droit de pré-« férence opposable aux créanciers étrangers » (3) ; que « le « gage immobilier entre indigènes n'est pas opposable aux tiers « de nationalité étrangère, tant qu'il n'a pas été publié au greffe « du tribunal mixte de la situation des biens gagés » (4) ; que « la « vente d'un immeuble faite à un étranger par acte transcrit au « greffe du tribunal mixte est valable, bien que postérieure à un « commandement immobilier sur ledit immeuble entre indigènes, « transcrit au greffe du tribunal indigène » (5).

L'application qui a été faite de la théorie de l'intérêt mixte en matière de faillite n'est pas moins intéressante. La jurisprudence mixte pose en principe (6) que la juridiction compétente pour déclarer la faillite et pour statuer sur toutes les conséquences de

(1) Arrêt du 23 novembre 1892.

(2) Arrêts des 10 décembre 1890, 8 avril 1891, 1er mars 1893, 30 mai 1900, 24 janvier 1906, 6 juin 1906.

(3) Arrêt du 16 décembre 1891.

(4) Arrêts des 23 décembre 1891 et 13 juin 1894.

(5) Arrêt du 20 décembre 1893.

(6) Arrêts des 8 février 1877, 31 mars 1881, 4 février 1891, 5 janvier 1893, 6 août 1893, 3 avril 1895.

cette déclaration n'est déterminée ni par la nationalité du failli, ni par cette circonstance que le créancier qui demande la déclaration de la faillite et le commerçant qui a cessé ses paiements appartiennent à la même nationalité, étrangère ou indigène ; pour que la juridiction mixte soit compétente, à l'exclusion de toute autre juridiction, il est nécessaire, mais suffisant, que l'un des créanciers appartienne à une nationalité autre que celle du failli. La présence d'un seul créancier appartenant à une nationalité différente de celle du failli suffit pour attribuer compétence à la juridiction mixte, et cela, alors même que ce créancier ne se serait pas associé à la demande en déclaration de faillite et que sa présence ne serait révélée que par les pièces de la procédure (1). Et non seulement la présence d'un seul créancier appartenant à une nationalité différente de celle du failli suffit pour attribuer compétence à la juridiction mixte, mais encore la présence de ce créancier, en supposant qu'elle se manifeste au cours d'une instance en déclaration de faillite engagée devant la juridiction indigène contre un failli indigène par un créancier indigène ou devant la juridiction consulaire contre un failli étranger par un créancier appartenant à la même nationalité étrangère, a pour effet immédiat de dessaisir, radicalement et rétroactivement, la juridiction indigène ou la juridiction consulaire. Il a été jugé, notamment le 4 février 1891, par la Cour d'Alexandrie que « dans le cas où, après « une déclaration de faillite prononcée par une juridiction indi- « gène, un intérêt étranger se révèle, cette juridiction se trouve « dessaisie de l'affaire qui est alors portée devant la juridiction « mixte, et tout ce qui a été fait devant la juridiction indigène se « trouve, par la seule force de la loi, non avenu et sans effet, et « c'est à nouveau que la juridiction mixte, en vertu de son droit « propre, procède ou doit procéder ». Le même principe est appliqué à la juridiction consulaire par la même Cour d'Alexandrie dans l'arrêt du 5 janvier 1893, qui décide que « la mise en

(1) Arrêt du 31 mars 1881. El Chamaki contre Faillite Omar Zaouari.

« liquidation judiciaire d'une maison de commerce française, « prononcée par l'autorité judiciaire française, ne peut avoir « pour effet de modifier la situation juridique ou la capacité « de cette maison à l'égard des tiers étrangers qui ont contracté « avec elle et dont les droits sont uniquement régis par les Codes « mixtes ».

Passons à la saisie-arrêt. La saisie-arrêt met trois personnes en présence : le saisissant, le saisi et le tiers-saisi. Si ces trois personnes appartiennent à des nationalités différentes, si, par exemple, le saisissant est Français, le saisi Italien et le tiers-saisi indigène, il est de toute évidence que la saisie est mixte et que la juridiction mixte est compétente, à l'exclusion de toute autre, pour statuer et sur l'instance en validité, laquelle est dirigée contre le saisi, et sur l'instance en déclaration, laquelle est dirigée contre le tiers-saisi. Il est de toute évidence aussi que, si les trois personnes que la saisie-arrêt met en présence appartiennent à la même nationalité, étrangère ou indigène, la seule juridiction compétente pour statuer sur l'instance en validité et sur l'instance en déclaration est, à l'exclusion de la juridiction mixte, la juridiction consulaire ou la juridiction indigène. Mais supposons que, sur les trois personnes que la saisie-arrêt met en présence, deux appartiennent à la même nationalité, la troisième étant d'une nationalité différente, quelle juridiction sera compétente pour statuer sur l'instance en validité et sur l'instance en déclaration ? La jurisprudence mixte a résolu la question en faisant intervenir la théorie de l'intérêt mixte ; elle pose en principe que la saisie est mixte et que, par suite, la juridiction mixte est, à l'exclusion de toute autre juridiction, compétente pour statuer sur l'instance en validité et sur l'instance en déclaration, non seulement quant à la forme, mais encore quant au fond, par cela seul que les trois parties que la saisie-arrêt met en présence n'appartiennent pas toutes à la même nationalité. La Cour d'Alexandrie a ainsi jugé, notamment le 1er février 1893, dans

une affaire où le saisissant et le saisi étaient l'un et l'autre indigènes, le tiers-saisi appartenant à la nationalité britannique, et le 7 avril 1892, dans une affaire où le saisissant et le saisi appartenaient l'un et l'autre à la nationalité italienne, le tiers-saisi étant indigène. Contre la valeur juridique de cette jurisprudence il nous semble qu'on peut élever les doutes les plus sérieux. La Cour d'Alexandrie la justifie par le principe de l'indivisibilité de la saisie. Ce principe est certain ; mais il ne faut pas en exagérer la portée. Le principe de l'indivisibilité de la saisie exige bien que l'autorité judiciaire mixte ait seule qualité pour autoriser la saisie-arrêt dans les cas où il n'y a pas titre exécutoire, pour accomplir les divers actes de procédure qui constituent proprement la saisie-arrêt et pour statuer sur la question de savoir si la saisie-arrêt est régulière en la forme ; il n'exige pas davantage : il ne saurait avoir pour effet de soustraire à la connaissance de la juridiction consulaire une contestation entre deux étrangers appartenant à la même nationalité et à la connaissance de la juridiction indigène une contestation entre deux indigènes. Si donc, dans le cas où le saisissant et le saisi appartiennent à la même nationalité, étrangère ou indigène, il y a contestation sur les causes et le montant de la créance du saisissant contre le saisi, comme si, dans le cas où le saisi et le tiers-saisi appartiennent à la même nationalité, étrangère ou indigène, il y a contestation sur les causes et le montant de la créance du saisi contre le tiers-saisi, cette contestation doit être portée devant la juridiction consulaire ou devant la juridiction indigène, sauf à la juridiction mixte à surseoir à statuer sur l'instance en validité de la saisie-arrêt ou sur l'instance en déclaration portées devant elle jusqu'à la décision de la juridiction consulaire ou de la juridiction indigène. En attribuant compétence à la juridiction mixte pour statuer en toute hypothèse sur la contestation entre le saisissant et le saisi et sur la contestation entre le saisi et le tiers-saisi, la Cour d'Alexandrie nous paraît avoir méconnu ou, tout au moins, avoir mal interprété la règle fondamentale édictée

dans l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire. Pour ces motifs, nous approuvons sans réserve la réforme opérée par le décret khédivial du 20 mars 1900, rendu sur l'avis conforme de la commission internationale (1). Ce décret contient deux dispositions. La première, prévoyant l'hypothèse d'une saisie-arrêt faite par un saisissant indigène contre un saisi également indigène entre les mains d'un tiers-saisi étranger, décide que « l'instance en validité de la saisie doit être portée devant les « tribunaux mixtes », mais que « la contestation sur la créance « entre les deux indigènes reste de la compétence des tribunaux « indigènes ». La deuxième, prévoyant l'hypothèse un peu plus spéciale d'une saisie-arrêt pratiquée par un étranger sur la créance litigieuse d'un indigène contre un autre indigène, au cours de l'instance pendante entre eux devant la juridiction indigène, décide que « la saisie n'aura d'effet que sur ce qui « sera définitivement adjugé par la juridiction indigène », et que « le saisissant ne pourra agir contre le tiers-saisi qu'après la « solution du procès pendant, le tout, sauf le cas d'une collusion « entre le saisi et le tiers-saisi, ou si les parties ne donnent pas « suite au procès pendant » (2). Elle ajoute que « le tiers-saisi « sera tenu de se libérer entre les mains du saisissant ou de « déposer à la caisse du tribunal mixte la somme dont il aura « été reconnu débiteur, si elle est insuffisante à payer tous les « créanciers opposants ». Ces dispositions consacrent le retour

(1) Ce décret a été incorporé au Code mixte de procédure civile et commerciale (art. 478).

(2) Le décret du 26 mars 1900 prévoit seulement l'hypothèse d'une saisie-arrêt pratiquée par un étranger sur *la créance litigieuse* d'un indigène contre un autre indigène. *Quid* si la créance n'est pas litigieuse, c'est-à-dire si le tiers saisi se borne à déclarer qu'il n'est pas débiteur du saisi, sans cependant qu'il y ait procès entre eux ? Dans ce cas la juridiction mixte sera certainement compétente pour statuer sur les causes et le montant de la créance du saisi contre le tiers saisi, bien qu'ils soient tous deux indigènes. Décider le contraire, ce serait mettre le saisissant dans l'impossibilité d'obtenir justice, car le saisissant n'a aucun moyen juridique de forcer le saisi à faire un procès au tiers saisi, surtout devant la juridiction indigène.

aux vrais principes juridiques que la jurisprudence de la Cour d'Alexandrie avait méconnus, et bien que, dans leur texte, elles prévoient seulement l'hypothèse où le saisissant et le saisi sont indigènes, le tiers-saisi étant étranger, et l'hypothèse où le saisi et le tiers-saisi sont indigènes, le saisissant étant étranger, il ne nous paraît pas douteux que la solution qu'elles édictent doive être étendue à l'hypothèse où le saisissant et le saisi appartiennent à la même nationalité étrangère, le tiers-saisi étant indigène ou appartenant à une autre nationalité étrangère, et à l'hypothèse où le saisi et le tiers-saisi appartiennent à la même nationalité étrangère, le saisissant étant indigène ou appartenant à une autre nationalité étrangère (1). Les raisons de décider sont, en effet, les mêmes (2).

Dans les divers cas que nous venons de passer en revue, la théorie de l'intérêt mixte a été imaginée par la jurisprudence

(1) C'est incontestablement par oubli que cette double hypothèse n'a pas été prévue. Cet oubli s'explique par la composition même de la sous-commission internationale qui a rédigé la disposition du décret susvisé. Cette sous-commission se compose des représentants du Gouvernement égyptien et des délégués techniques des puissances : ces délégués techniques sont tous des magistrats des tribunaux mixtes. Etant donnée cette composition, il est facile de comprendre que les intérêts des juridictions consulaires soient sacrifiés ou tout au moins passés sous silence. Ils pourraient être défendus par les agents diplomatiques, mais les agents diplomatiques ne siègent que dans la commission plénière, et la commission plénière se borne à approuver les décisions de la sous-commission, surtout lorsque ces décisions résolvent des questions d'ordre exclusivement juridique. — Par deux arrêts en date du 1er mars 1906 et du 27 décembre 1906, la Cour d'appel d'Alexandrie a consacré l'opinion exposée au texte.

(2) Supposons qu'une saisie-arrêt ayant été pratiquée par un indigène contre un autre indigène ou par un étranger contre un autre étranger appartenant à la même nationalité, une saisie ultérieure soit pratiquée à l'encontre du même saisi, soit par un étranger, dans le premier cas, soit par un indigène ou par un étranger d'une autre nationalité, dans le second cas. La juridiction mixte est alors seule compétente pour connaître de la contestation sur la créance entre les deux indigènes ou entre les deux étrangers de même nationalité. Les travaux préparatoires du décret susvisé du 26 mars 1900 ne laissent aucun doute à cet égard. Conf. arrêt de la Cour d'Alexandrie du 12 février 1908.

dans le but de sauvegarder les droits actuels, ou même simplement éventuels, de tiers non représentés dans une instance engagée entre parties n'appartenant pas à la même nationalité qu'eux. Son application suppose donc, comme nous l'avons vu, un conflit d'intérêts entre trois personnes au moins, dont deux, parties principales dans une contestation, appartiennent à la même nationalité, et dont la troisième, plus ou moins indirectement intéressée à la solution de la contestation, appartient à une autre nationalité. De cette opposition entre la nationalité des parties directement engagées au procès, d'une part, et, d'autre part, la nationalité du tiers indirectement intéressé à la solution du litige, naissent l'intérêt mixte et, par voie de conséquence, l'aptitude de la juridiction mixte à connaître d'une contestation engagée entre personnes appartenant à la même nationalité. Dans les cas d'application de la théorie de l'intérêt mixte que nous avons maintenant à examiner, le conflit d'intérêts que cette application est destinée à résoudre, se présente à nous avec des caractères bien différents. Il est à la fois plus simple et plus complexe. Il est plus simple, car il est limité aux personnes entre lesquelles l'instance est directement engagée, sans qu'il y ait à se préoccuper de sa répercussion possible sur les droits des tiers. Il est plus complexe, car la diversité de nationalités, nécessaire pour créer l'intérêt mixte et pour justifier la compétence de la juridiction mixte, n'apparaît pas immédiatement : l'une des parties litigantes est, par hypothèse, indigène et la nationalité étrangère de l'autre est absorbée par une nationalité égyptienne, fictive, si l'on veut, mais, après tout, légale ; en sorte que, pour faire apparaître la diversité de nationalités, il a fallu que la jurisprudence fît prévaloir, ce qui au point de vue juridique est très remarquable mais peut sembler contradictoire, la réalité matérielle sur la fiction légale. Ces personnes dont la jurisprudence des tribunaux mixtes a ainsi décomposé la nationalité, sont les personnes morales égyptiennes, et nous allons voir par quels moyens et dans quelles limites la juris-

prudence a attribué aux juridictions mixtes la connaissance des contestations entre des indigènes et les personnes morales égyptiennes.

Ces personnes morales doivent être, au point de vue qui nous occupe, groupées en deux catégories, dont l'une comprend les sociétés anonymes et dont l'autre comprend l'Etat égyptien et les diverses Administrations qui en dépendent plus ou moins directement.

Aux termes de l'article 46 du Code de commerce mixte, les sociétés anonymes ne peuvent se fonder en Egypte qu'en vertu d'un firman du Khédive qui autorise leur établissement et approuve les conditions de leur fonctionnement; et l'article 47 du même Code impose très expressément la nationalité égyptienne aux sociétés anonymes qui se fondent en Egypte (1). Il semble que ce texte, en résolvant la question de nationalité, résolve implicitement la question de compétence, et qu'une interprétation logique des dispositions combinées de l'article 47 du Code mixte de commerce et de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire doive attribuer compétence exclusive aux juridictions indigènes dans toutes les affaires entre des indigènes et les sociétés anonymes égyptiennes. Tel n'est pas cependant le système de la jurisprudence mixte. Cette jurisprudence, aujourd'hui définitivement établie, après avoir été assez longtemps hésitante, et, d'ailleurs, législativement consacrée par l'approbation des puissances, décide en effet que les seules juridictions compétentes pour statuer sur les contestations entre des indigènes et les sociétés anonymes égyptiennes sont les juridictions mixtes. Cette règle de compétence, la Cour d'Alexandrie l'a successivement appliquée à la Compagnie universelle du canal maritime de Suez, formellement déclarée société égyptienne par l'article 16 de la

(1) Code de commerce mixte, art. 47 : « Les sociétés anonymes qui se fonde- « ront en Egypte seront toutes de nationalité égyptienne et devront y avoir « leur principal siège social ».

convention du 22 février 1866 (1), à la Banque ottomane, à laquelle les articles 6 et 7 de l'acte de concession, conformément aux dispositions du Code de commerce ottoman, imposent la nationalité ottomane (2), à la Bourse khédiviale (3), enfin à la Compagnie des eaux du Caire (4), l'une et l'autre sociétés anonymes fondées en Egypte conformément aux dispositions de l'article 47 précité du Code mixte de commerce. La thèse juridique de la Cour, que nous trouvons très complètement développée dans l'arrêt du 21 juin 1894 rendu sur une instance introduite par un indigène contre la Compagnie des eaux du Caire, n'est autre que celle de l'intérêt mixte. La Cour commence par rappeler le principe, déjà connu de nous, « que la compétence des « juridictions se détermine d'après le caractère des intérêts « engagés au procès, et non d'après la personnalité de ceux qui « les représentent ». « Attendu dès lors, ajoute-t-elle, quelle que « soit la nationalité des parties en cause, que les tribunaux de la « Réforme, appelés, d'après l'esprit et le texte du Règlement « d'organisation judiciaire, à sauvegarder les intérêts mixtes, ont « seuls autorité pour statuer sur les différends de cette nature; « qu'en effet, s'il en était autrement, toutes les garanties fixées et « mises sous la sauvegarde de l'institution même de la Réforme « se trouveraient par le fait indirectement annulées dans leurs « effets; que peu importe donc que le litige soit engagé entre « deux personnalités de la même nationalité, du moment que « l'intérêt mixte s'y manifeste d'une manière certaine et incontes-« table ». Où et comment l'intérêt mixte se manifeste-t-il dans l'espèce? L'intérêt mixte, dit la Cour, résulte de ce double fait que la Compagnie des eaux du Caire a été fondée et que ses actions sont détenues par des personnes appartenant à des nationalités différentes. Et il n'est pas inutile de faire observer que la

(1) Arrêt du 28 mai 1880.
(2) Arrêt du 11 février 1890.
(3) Arrêt du 6 avril 1892.
(4) Arrêt du 21 juin 1894.

portée de cette constatation dépasse les faits de la cause et qu'elle est générale : toutes les sociétés anonymes établies en Egypte ont été fondées et leurs actions sont détenues par des personnes appartenant à des nationalités différentes. Mais l'attribution de la nationalité égyptienne à la société anonyme ne doit-elle pas avoir légalement pour effet de supprimer l'intérêt mixte, et, de même que les diverses nationalités étrangères auxquelles appartiennent les associés, disparaissent, absorbées par l'unique nationalité égyptienne de la personne morale, de même l'intérêt étranger, qui est l'un des éléments constitutifs de l'intérêt mixte, ne disparaît-il pas, absorbé par l'intérêt égyptien de la personne morale? La Cour a prévu l'objection, et elle y répond de la manière suivante. L'attribution de la nationalité égyptienne aux sociétés anonymes n'a pas été faite pour les rendre justiciables des juridictions indigènes dans leurs rapports avec les indigènes; elle a été faite dans l'unique but de soustraire à l'application des lois étrangères et, par conséquent, à la juridiction possible des tribunaux consulaires les sociétés anonymes que des étrangers appartenant à la même nationalité viendraient fonder en Egypte. Les sociétés anonymes égyptiennes ne sont pas des personnalités indigènes; ce sont, aux termes mêmes de l'article 47 du Code mixte de commerce, des personnalités égyptiennes. D'autre part, les juridictions mixtes sont très certainement des juridictions égyptiennes : il y a donc non pas contradiction mais concordance entre la nationalité que la loi mixte impose aux sociétés anonymes établies en Egypte et la juridiction dont la jurisprudence de la Cour d'Alexandrie les déclare normalement justiciables. Et la jurisprudence des tribunaux mixtes en est ainsi arrivée, par le développement très logique de la théorie de l'intérêt mixte, à créer pour les personnes morales égyptiennes, pour certaines d'entre elles tout au moins, une nationalité spéciale, distincte tout à la fois de la nationalité indigène et de la nationalité étrangère, en laquelle cependant la nationalité indigène et la nationalité étrangère se retrouvent, mais se confondent, et qui est la nationalité égyptienne propre-

ment dite, ou mieux, la nationalité mixte (1). Nous allons voir la distinction entre la nationalité mixte et la nationalité indigène s'accuser plus nettement encore dans l'application de la théorie de l'intérêt mixte aux Administrations égyptiennes.

L'Etat égyptien et ses diverses Administrations sont justiciables des tribunaux ordinaires dans leurs rapports avec les particuliers. Cette proposition précise le sens et la portée de l'article 10 du Règlement d'organisation judiciaire, ainsi conçu : « Le Gou- « vernement, les Administrations, les Daïras de S. A. le Khédive « et des membres de sa famille seront justiciables de ces tribu- « naux (tribunaux mixtes) dans les procès avec les étrangers ». La disposition de cet article n'a d'autre but — cela résulte très certainement des travaux préparatoires du Règlement d'organisation judiciaire (2) — que de soumettre au droit commun le règlement des conflits entre l'Etat égyptien et les particuliers et de substituer, pour la solution de ces conflits, la voie judiciaire à la voie diplomatique qui, seule, avait été suivie jusqu'alors.

(1) La théorie de l'intérêt mixte n'est appliquée par la jurisprudence qu'aux sociétés anonymes fondées en Egypte. Ces sociétés sont, en effet, les seules auxquelles l'article 47 du Code de commerce mixte impose la nationalité égyptienne. S'il s'agit de sociétés anonymes fondées en pays étranger, la jurisprudence attribue à ces sociétés la nationalité du pays où elles ont été fondées, — elle attribue, par exemple, la nationalité française à la Société du Crédit Lyonnais — et elle reconnaît à ces sociétés le droit de fonctionner et d'ester en justice en Egypte. « Attendu qu'il ne peut pas être question de contester à « une société anonyme véritablement étrangère le droit d'être reconnue en « Egypte comme personnalité juridique, d'y ester en justice et d'y exercer son « commerce et son industrie, soit directement, soit au moyen de succursales « établies dans le pays ». Arrêt du 29 avril 1908. — Toutefois, s'il s'agit de sociétés anonymes fondées a l'étranger en fraude de la loi égyptienne, c'est-à-dire dans le but d'éluder l'obligation imposée par l'article 46 du Code de commerce mixte d'obtenir le firman khédivial, la jurisprudence mixte décide que ces sociétés ne peuvent pas être considérées comme des personnes étrangeres et elle les annule comme constituées en violation des articles 46 et 47 du Code de commerce mixte. Arrêt du 29 avril 1908.

(2) Procès-verbaux de la commission internationale de 1869, — notamment procès-verbal de la séance du 28 décembre 1869 ; Rapport de ladite commission ; Borelli Bey ; *op. cit.*, p. LXXVI.

L'article 10 du Règlement d'organisation judiciaire est, en d'autres termes, une application pure et simple de l'article 9. Il était donc naturel que la jurisprudence des tribunaux mixtes donnât de ces deux textes la même interprétation. Pour bien comprendre cette interprétation, telle du moins qu'elle s'applique à l'article 10, une explication préalable est nécessaire.

L'Etat égyptien se trouve, au point de vue financier, dans une situation spéciale, très différente de celle de la plupart des autres Etats. Les emprunts qu'il a contractés et qui ont successivement porté sa dette publique au chiffre de trois milliards de francs (1), n'ont pas été contractés dans les conditions ordinaires des emprunts d'Etat. L'Etat égyptien, sur l'intervention plus ou moins officielle des puissances européennes, a été obligé en effet, soit pour trouver des prêteurs, soit pour conserver ceux qu'il avait déjà trouvés et qu'il était dans l'impossibilité de rembourser, de consentir à ses créanciers une situation particulièrement favorable et, si on la compare à celle qui est faite aux créanciers des autres Etats, très privilégiée. La situation financière de l'Egypte vis-à-vis de ses créanciers étrangers est aujourd'hui réglée par le décret khédivial du 28 novembre 1904, rendu avec l'assentiment des puissances signataires de la Convention de Londres et à la suite de l'accord franco-anglais du 8 avril 1904. Ce décret a unifié la législation de la Dette publique égyptienne, législation très complexe et qui, en 1904, ne comprenait pas moins de cinquante-deux lois ou décrets ; mais, en même temps qu'il a unifié cette législation, le décret du 28 novembre 1904 l'a assez profondément modifiée sur plusieurs points importants. Bien que toutes ces modifications soient principalement d'ordre financier, quelques-unes peuvent avoir leur répercussion dans l'ordre judiciaire et, en particulier, sur l'application jurisprudentielle de la théorie de l'intérêt mixte aux Administrations de

(1) Ce chiffre a été progressivement abaissé à 2 milliards 175 millions, chiffre actuel.

l'Etat égyptien. C'est, précisément, en tant qu'elles sont susceptibles de réagir sur le pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes que nous avons à étudier les dispositions du décret du 28 novembre 1904. Toutefois nous devons observer que la théorie de l'intérêt mixte, dans son application aux Administrations de l'Etat égyptien, a été tout entière élaborée sous l'empire de la législation antérieure au décret de 1904. Et cette observation nous indique la méthode à suivre pour l'exposé de cette théorie. Il est nécessaire que, pour un moment, nous fassions abstraction du décret du 28 novembre 1904 et que nous étudiions les applications de la théorie de l'intérêt mixte aux Administrations de l'Etat égyptien successivement faites par la jurisprudence sous l'empire de la législation antérieure au décret de 1904 : lorsque nous aurons fait cette étude, nous rechercherons si, parmi ces applications, il en est qui soient incompatibles avec les dispositions nouvelles du décret du 28 novembre 1904.

Dans la législation financière antérieure au décret du 28 novembre 1904 il importe de distinguer et de retenir deux séries de dispositions législatives. Les unes ont pour objet d'affecter en garantie spéciale aux créanciers de l'Egypte tantôt les impôts de certaines provinces, tantôt les revenus de certains domaines, tantôt les recettes de certaines Administrations. C'est ainsi que, aux termes des dispositions combinées de l'article 3 du décret du 7 mai 1876 portant unification de la dette égyptienne et de l'article 9 de la loi de liquidation du 17 juillet 1880, les recettes des douanes égyptiennes et le produit des impôts des quatre provinces de Gharbieh, Menoufieh, Béhéra et Siout sont affectés au service de la dette unifiée. C'est ainsi encore que, aux termes des dispositions combinées de l'article 3 du décret du 18 novembre 1876, de l'article 2 de la loi de liquidation et de l'article 1er du décret du 27 juillet 1885, les recettes des chemins de fer égyptiens, des télégraphes égyptiens et du port d'Alexandrie sont affectées au service de la dette privilégiée. C'est ainsi que, par contrat en date du 20 octobre 1877, l'emprunt de la Daïra Sanieh

a été garanti par une hypothèque constituée sur certains domaines du Khédive, et que les revenus de ces immeubles ont été affectés au service des intérêts et de l'amortissement de la dette née de cet emprunt. C'est ainsi enfin qu'une affectation hypothécaire analogue a été consentie, par contrat en date du 31 octobre 1878, pour la garantie de l'emprunt domanial. Mais l'Etat égyptien ne s'est pas borné à affecter, dans les conditions que nous venons de déterminer, certains impôts, certaines recettes et certains revenus au service de sa dette. Les puissances ou les porteurs de titres ont exigé davantage ; ils ont tenu à surveiller eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs délégués, l'emploi des ressources affectées et même, dans certains cas, l'administration des biens destinés à produire ces ressources. Organiser cette surveillance, c'est là l'objet des dispositions législatives de la seconde série. Ces dispositions législatives ont successivement créé et organisé la Commission de la dette publique, l'Administration de la Daïra Sanieh, l'Administration des domaines, l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie.

La Commission de la dette publique date de 1876 (1) ; elle se compose de six commissaires-directeurs, nécessairement étrangers et de nationalité différente, chacune des six grandes puissances européennes ayant le droit d'être représentée à la Commission ; les commissaires-directeurs sont nommés par le Gouvernement égyptien sur la proposition de la puissance intéressée. Les attributions principales de la Commission de la dette publique sont fixées par l'article 1er du décret du 2 mai 1876 et par l'article 30 de la loi de liquidation ; aux termes de ces dispositions, la Commission de la dette publique a pour mission de recevoir les recettes affectées à la dette unifiée et à la dette privilégiée et d'assurer, au moyen de ces recettes, le service des

(1) Le décret khédivial qui institue la Commission de la dette publique est du 2 mai 1876.

intérêts et de l'amortissement. L'Administration de la Daïra Sanieh date de 1877 ; elle a pour mission générale d'administrer, dans l'intérêt des porteurs de titres, les domaines affectés par hypothèque à la garantie de l'emprunt de la Daïra Sanieh et d'assurer, au moyen des revenus de ces domaines, le service des intérêts et de l'amortissement de cet emprunt ; elle a à sa tête un conseil de direction composé d'un directeur général indigène et de deux contrôleurs généraux, l'un Français et l'autre Anglais, nommés par le Gouvernement égyptien sur la désignation des Gouvernements français et anglais. L'Administration des domaines a été instituée en 1878 : comme l'Administration de la Daïra Sanieh, elle a la mission d'administrer, dans l'intérêt des porteurs de titres, les domaines affectés par hypothèque à la garantie de l'emprunt domanial et d'assurer, au moyen des revenus et du produit des ventes de ces domaines, le service des intérêts et de l'amortissement de cet emprunt ; elle est dirigée par une commission composée de trois membres, l'un indigène, l'autre Français et le troisième Anglais ; ces trois commissaires sont nommés par le Gouvernement égyptien, le commissaire français et le commissaire anglais ne pouvant être nommés que sur la présentation de leur gouvernement respectif. L'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie, instituée en 1876 et reconstituée en 1880 et en 1885, a des attributions et une direction analogues à celles de l'Administration de la Daïra Sanieh et de l'Administration des domaines. Elle est dirigée par une commission de trois membres, un indigène, un Anglais et un Français, nommés par le Gouvernement égyptien, le commissaire anglais et le commissaire français étant nommés sur la présentation de leur gouvernement respectif ; cette commission fonctionne sous la présidence obligatoire du commissaire anglais. Elle a pour mission d'administrer et d'exploiter, dans l'intérêt des porteurs de titres de la dette privilégiée, les chemins de fer et les télégraphes égyptiens ainsi que le port d'Alexandrie ; mais, à la différence de l'Administration de

la Daïra Sanieh et de l'Administration des domaines, elle n'est pas directement chargée du service des intérêts et de l'amortissement ; elle est en effet tenue de remettre à la Commission de la dette publique, seule chargée de ce service, l'excédent des recettes sur les besoins de l'administration. En dépit de leur composition internationale et de la prépondérance qui, dans cette composition, est donnée à l'élément étranger sur l'élément indigène, ces diverses Administrations sont des Administrations égyptiennes ; la personnalité égyptienne leur est très expressément attribuée par les divers décrets qui les ont successivement instituées. Cette observation s'applique même à la Commission de la dette publique. Voici, en effet, ce qu'on peut lire dans le préambule du décret du 2 mai 1876 qui institue la Commission de la dette publique : « Nous avons résolu d'instituer une caisse « spéciale chargée du service régulier de la dette publique et de « nommer à sa direction des commissaires étrangers, lesquels « seront, sur notre demande, indiqués par les gouvernements « respectifs comme fonctionnaires aptes à remplir le poste « auquel ils seront nommés par Nous *en qualité de fonctionnaires* « *égyptiens* ».

Il nous sera maintenant facile de comprendre l'interprétation que la jurisprudence des tribunaux mixtes a donnée à l'article 10 précité du Règlement d'organisation judiciaire. Cette interprétation procède d'une distinction entre les diverses Administrations de l'Etat égyptien, les unes dont la nationalité est indigène, les autres dont la nationalité est égyptienne, c'est-à-dire mixte. Les premières ne sont justiciables des juridictions mixtes que dans leurs rapports avec les étrangers ; les secondes sont justiciables des juridictions mixtes dans tous les cas, même dans leurs rapports avec les indigènes. C'est l'intérêt mixte qui, ici encore, crée la personnalité mixte. Cet intérêt mixte se manifeste très nettement dans la constitution et dans les attributions de la Commission de la dette publique, de l'Administration de la Daïra Sanieh, de l'Administration des domaines, de l'Adminis-

tration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie. La Commission de la dette publique, l'Administration de la Daïra Sanieh, l'Administration des domaines, l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie sont des personnes morales de nationalité mixte, par conséquent justiciables des seules juridictions mixtes, même dans leurs contestations avec les indigènes. La Cour d'Alexandrie l'a ainsi jugé, dès 1881, à l'égard de l'Administration des domaines. Son arrêt, en date du 12 mai 1881, porte que : « S'il est vrai que « l'Administration des domaines est une Administration de « l'Etat, toutefois il appert des articles II et III de l'acte de « conclusion de l'emprunt domanial que le Gouvernement « égyptien a mis les commissaires des domaines, respectivement « désignés par les Gouvernements français, anglais et égyptien, « en possession des biens domaniaux à titre de gage dans « l'intérêt des contractants de l'emprunt domanial et, par suite, « des porteurs des obligations ; qu'en exécution du décret du « 26 octobre 1878, les commissaires des domaines, en qualité de « tiers convenus entre le Gouvernement égyptien et les contrac- « tants de l'emprunt, détiennent les biens domaniaux à titre de « gage, en perçoivent et remettent directement les revenus aux « créanciers des diverses nationalités, jusqu'à l'acquittement « intégral de l'emprunt ; que de ces attributions des commis- « saires il résulte qu'ils représentent, outre une branche de « l'administration de l'Etat, les intérêts de créanciers de diverses « nationalités, et que, dès lors, c'est à bon droit que les premiers « juges... considérant les intérêts mixtes par eux représentés, « ont retenu leur compétence » (1). La même thèse a été appliquée à l'Administration de la Daïra Sanieh par la Cour d'Alexandrie, dans une série d'arrêts rendus en 1887, 1888 et 1890. Voici les principaux motifs de l'arrêt du 14 mars 1888 : « Attendu que la situation de la Daïra Sanieh est régie par le

(1) Conf. arrêt du 14 juin 1893.

« contrat du 12 juillet 1877, intervenu entre les sieurs Goschen « et Joubert, agissant au nom et pour le compte de leurs man- « dants anglais, français et autres porteurs de titres de l'emprunt « Daïra Sanieh de 1870, et la direction générale de cette Daïra, « ainsi que par la loi de liquidation du 17 juillet 1880 ; attendu « que, d'après cette dernière loi (article 46), les revenus des « terres de la Daïra Sanieh sont affectés à fournir aux porteurs « de titres de la dette générale de la Daïra l'intérêt déterminé « par l'article 44 de ladite loi ; que, de plus, l'excédent ainsi « que le produit des aliénations de la propriété de la Daïra « Sanieh sont affectés à l'amortissement desdits titres (art. 48 « et 42 de la loi de liquidation, et art. 3 du contrat du 12 juillet « 1877) ; attendu que cette affectation au profit des porteurs de « titres donne manifestement aux intérêts auxquels elle s'ap- « plique un caractère mixte : qu'en raison de ce caractère, et « pour la garantie efficace des intérêts mixtes attachés à la « Daïra Sanieh, son administration a été placée en des mains « mixtes ; attendu que si l'Administration de la Daïra Sanieh est « comprise parmi les Administrations de l'Etat, et que les « intérêts mixtes des porteurs de titres lui sont confiés, ces « intérêts ne changent point pour cela de nature ; que la « compétence se détermine d'après le caractère des intérêts en « cause et non d'après la personnalité de ceux qui les repré- « sentent ». C'est par des motifs analogues que, en 1892, la Cour d'Alexandrie a affirmé l'exclusive compétence de la juridiction mixte à l'égard de l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie. « L'Administration des « chemins de fer égyptiens, des télégraphes et du port d'Alexan- « drie représente, dit-elle, par les conditions mises à la désigna- « tion et à la nomination de son haut personnel dirigeant, par « les attributions et les pouvoirs conférés à ce personnel, par les « intérêts divers qui s'y trouvent engagés, et enfin par l'affecta- « tion spéciale de ses revenus, une exploitation d'un intérêt et « d'un caractère mixtes ». Quant à la Commission de la dette

publique, l'exclusive compétence de la juridiction mixte dans toutes les affaires la concernant n'a jamais été contestée ; elle ne pouvait pas, d'ailleurs, être contestée en présence des dispositions formelles de l'article 4 du décret du 2 mai 1876 et de l'article 38 de la loi de liquidation. Cette dernière disposition est ainsi conçue : « Les commissaires de la dette, représentants « légaux des porteurs de titres, auront qualité pour poursuivre, « *devant les tribunaux de la Réforme*, contre l'administration « financière représentée par Notre ministre des finances, l'exécu- « tion des dispositions concernant les affectations des revenus, « les taux d'intérêt des dettes, la garantie du Trésor, et généra- « lement toutes les obligations qui incombent à notre Gouverne- « ment, en vertu de la présente loi, à l'égard du service des « dettes privilégiée et unifiée ».

A la personnalité mixte de la Commission de la dette publique et des Administrations de la Daïra Sanieh, des domaines et des chemins de fer, la jurisprudence oppose la personnalité indigène de l'Etat égyptien et des Administrations qui se confondent avec lui. L'Etat égyptien, dans le système de la jurisprudence mixte, est, par essence, une personne de nationalité indigène ; il ne peut être justiciable des juridictions mixtes que dans ses rapports avec les étrangers. Ce qui est vrai de l'Etat égyptien l'est aussi des Administrations qui doivent être considérées comme des organes de l'Etat et qui, par conséquent, se confondent avec lui. Ces Administrations sont exclusivement justiciables des juridictions indigènes dans leurs rapports avec les indigènes, et cela, alors même qu'un intérêt mixte se trouverait indirectement lié à leur fonctionnement. Reste à savoir quelles Administrations peuvent et doivent être considérées comme des organes de l'Etat, quel est, en d'autres termes, le critérium de la distinction entre les Administrations qui se confondent avec l'Etat et celles qui ont une existence et une personnalité indépendantes de lui. Voici la réponse que la Cour d'Alexandrie fait à cette question : doit être considérée comme organe de l'Etat

toute Administration à la gestion de laquelle l'Etat a un droit exclusif, ou, pour parler un langage plus scientifique, toute Administration à l'égard de laquelle l'Etat n'a pas aliéné tout ou partie de sa souveraineté. Une telle Administration participe à la nature de l'Etat, elle se confond avec l'Etat, elle est l'Etat même; elle doit être traitée comme lui; elle est, dans le vrai sens du mot, une Administration gouvernementale. Et la Cour, faisant application de ces prémisses, a décidé, par arrêt du 22 mai 1889, que l'Administration des douanes égyptiennes est une Administration de nationalité indigène et que, par voie de conséquence, elle ne peut pas être justiciable des juridictions mixtes dans ses rapports avec les indigènes. Il y avait une raison de douter : elle venait de ce que les recettes des douanes égyptiennes étaient affectées, comme nous l'avons dit plus haut, au service de la dette unifiée et devaient être directement remises par le directeur général de l'Administration des douanes à la Commission de la dette publique, sans passer par les mains du Gouvernement égyptien. Le tribunal de première instance avait même jugé que de cette double circonstance résultait l'intérêt mixte nécessaire mais suffisant pour entraîner l'exclusive compétence de la juridiction mixte. La Cour d'Alexandrie, cependant, a infirmé cette décision, pour les motifs suivants, qu'il est intéressant de reproduire : « Attendu, dit la Cour, qu'il est de prin-
« cipe non contesté que toute Administration gouvernementale
« participe de la nationalité de l'Etat, dont elle constitue l'un
« des organes ; attendu que ni le décret du 7 mai 1876 qui affecte
« les revenus des douanes égyptiennes au service de la dette
« générale de l'Etat, ni la loi de liquidation du 17 juillet 1880
« qui les affecte au service spécial de la dette unifiée, n'ont,
« par aucune de leurs dispositions, enlevé à l'Administration
« des douanes égyptiennes son caractère d'administration gou-
« vernementale et partant indigène ; que le caractère purement
« gouvernemental de cette Administration est confirmé par le
« décret du 10 décembre 1878, qui réserve au ministère des

« finances égyptien la nomination et la révocation des employés, « même supérieurs, de ladite Administration ainsi que l'ordon- « nancement de toutes les dépenses qui la concernent ; que « ce même caractère est encore directement affirmé par les « dispositions du décret du 2 mai 1876 et de la loi de liquida- « tion de 1880 qui, en limitant les attributions des commissaires « de la dette publique à la réception des recettes des douanes « égyptiennes et à l'emploi de ces recettes au but auquel elles « sont destinées, ont, par le fait, exclu toute ingérence étrangère « dans la gestion de l'Administration dont s'agit ; attendu que, « à défaut d'une convention spéciale ou d'une disposition « légale, telles que celles qui ont, provisoirement et au profit « d'Administrations revêtues d'un caractère international, des- « saisi le Gouvernement égyptien de la gestion des biens affectés « au service de l'emprunt gagé domanial, de l'emprunt de la « Daïra Sanieh et de la dette privilégiée de l'Etat, la seule « affectation des recettes de l'Administration des douanes égyp- « tiennes au service de la dette unifiée de l'Etat ne saurait avoir « eu pour effet d'enlever au Gouvernement égyptien le droit « exclusif à la gestion de ladite Administration et par suite à « elle-même son caractère primitif d'Administration indigène ; « attendu que cet effet ne saurait non plus être résulté de la « circonstance que les recettes des douanes égyptiennes doivent, « aux termes du décret du 2 mai 1876 et de la loi de liquida- « tion, être versées directement de la part des percepteurs dans « la caisse de la dette publique désignée pour les recevoir, « puisque le texte dudit décret et de ladite loi dispose expres- « sément que ce versement est fait pour le compte du Gouver- « nement égyptien et que ladite caisse, quoique confiée à l'admi- « nistration de commissaires étrangers, n'en est pas moins, aux « termes du décret et de la loi précités, une caisse du Trésor « égyptien ; que, dans ces conditions, le versement direct des « recettes des douanes égyptiennes dans la caisse de la dette « publique ne peut être considéré comme étant la conséquence

« d'un droit d'intervention des créanciers dans la gestion des-« dites douanes, mais uniquement comme une mesure tendant à « assurer que les recettes dont s'agit ne seront pas distraites de « la destination qui leur a été donnée par la loi.... ».

Telle est l'interprétation que la jurisprudence des tribunaux mixtes a donnée à l'article 10 du Règlement d'organisation judiciaire sous l'empire de la législation antérieure au décret du 28 novembre 1904. Revenons maintenant à ce décret, et voyons dans quelle mesure la législation nouvelle est susceptible de modifier cette interprétation. Le décret du 28 novembre 1904 maintient la Commission de la dette publique et lui conserve expressément son caractère d'administration égyptienne de nationalité mixte. L'article 37 du décret, qui, d'ailleurs, reproduit presque textuellement l'article 38 de la loi de liquidation, est, en effet, ainsi conçu : « Les commissaires de la dette auront, « même individuellement, qualité pour poursuivre *devant les tri-« bunaux mixtes*, comme représentants légaux des porteurs de « titres, l'Administration financière représentée par le Ministre « des Finances, pour l'inexécution de toute obligation qui « incombe au Gouvernement en vertu de la présente loi à l'égard « de tout ce qui concerne le service des dettes garantie, privi-« légiée et unifiée ». La Commission de la dette publique reste donc après le décret du 28 novembre 1904 ce qu'elle était sous l'empire de la législation antérieure à ce décret : une administration égyptienne de nationalité mixte, et cela revient à dire que, en ce qui concerne la Commission de la dette publique, la législation nouvelle ne peut en aucune manière modifier l'interprétation jurisprudentielle de l'article 10 du Règlement d'organisation judiciaire. Il en est de même en ce qui concerne l'Administration des domaines et l'Administration de la Daïra Sanieh. Le décret du 28 novembre 1904 ne modifie ni la constitution, ni les attributions, ni les conditions de fonctionnement de ces deux administrations; il n'a donc porté aucune atteinte à leur caractère d'administrations égyptiennes de natio-

nalité mixte (1). D'autre part, il est vrai, le décret du 28 novembre 1904 supprime l'affectation spéciale des recettes douanières au service de la dette égyptienne, qui avait été décrétée successivement par le décret du 7 mai 1876 et par la loi de liquidation ; mais il convient de remarquer que, en réformant sur ce point la législation antérieure, le décret de 1904 n'a fait que confirmer la personnalité indigène de l'Administration des douanes et a, par conséquent, consacré la jurisprudence de la Cour d'Alexandrie, telle qu'elle résulte de l'arrêt ci-dessus rapporté du 22 mai 1889. En tout cas, il est désormais hors de doute que les juridictions mixtes ne sont pas compétentes pour connaître des litiges entre l'Administration des douanes et des indigènes. Reste l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie. L'une des principales réformes du décret du 28 novembre 1904 concerne cette Administration. L'article 66 du décret de 1904 abroge les décrets du 18 novembre 1876 et du 27 juillet 1885 ainsi que l'article 2 de la loi de liquidation ; il supprime, par voie de conséquence, l'affectation spéciale des revenus des chemins de fer égyptiens, des télégraphes et du port d'Alexandrie au service de la dette égyptienne. Par cette réforme, définitive depuis le 29 décembre 1904, l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie a perdu son caractère d'administration égyptienne de nationalité mixte, et elle est devenue une administration purement gouvernementale, dont la nationalité indigène est désormais au-dessus de toute contestation. De là il résulte que l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie n'est plus justiciable des

(1) La dette de la Daira Sanieh ayant été remboursée le 15 octobre 1905, l'Administration de la Daira Sanieh a cessé d'exister à partir de cette date. Il ne peut pas être question aujourd'hui de l'application de la théorie de l'intérêt mixte à l'Administration de la Daira Sanieh. Mais il convient de remarquer que si ce cas d'application de la théorie de l'intérêt mixte a disparu, c'est par la force même des choses qu'il a disparu, nullement par l'effet du changement de législation.

juridictions mixtes que dans ses rapports avec les étrangers. C'est ce que la Cour d'Alexandrie n'a pas hésité à reconnaître par son arrêt du 26 avril 1905. « Attendu, dit cet arrêt, qu'il ressort « des dispositions du décret khédivial du 28 novembre 1904, « promulgué avec l'assentiment des Puissances signataires de la « Convention de Londres, que l'Administration des chemins de « fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie a cessé d'être une « administration mixte ; que dorénavant elle n'a plus une per- « sonnalité juridique distincte de celle du Gouvernement égyp- « tien, mais qu'elle forme purement et simplement une branche « de l'administration générale de l'Etat, d'où la conséquence « qu'une action introduite à son encontre par un indigène posté- « rieurement à l'entrée en vigueur du nouveau décret, n'est plus « compétemment portée devant un tribunal mixte » (1). En résumé, des diverses applications de la théorie de l'intérêt mixte aux administrations de l'Etat égyptien, une seule a disparu par l'effet du changement de législation : celle relative à l'Administration des chemins de fer, des télégraphes et du port d'Alexandrie; et c'est là la seule répercussion que le décret du 28 novembre 1904 ait eue sur l'interprétation jurisprudentielle de l'article 10 du Règlement d'organisation judiciaire.

Il est une personne morale du droit public égyptien dont nous n'avons pas encore parlé et à laquelle il est nécessaire, pour des raisons qui seront facilement comprises, de consacrer

(1) Par arrêt en date du 10 juin 1908, la Cour d'Alexandrie s'est déclarée compétente pour connaître d'une action intentée contre l'Administration des chemins de fer égyptiens par un indigène. En dépit des apparences, cette décision ne contredit pas la décision de principe rapportée au texte. En effet, l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 10 juin 1908, avait été introduite devant la juridiction mixte *antérieurement* à la promulgation du décret du 28 novembre 1904. La Cour s'est déclarée compétente pour connaître de cette affaire en vertu du principe, plusieurs fois affirmé par la jurisprudence mixte, et d'ailleurs très contestable, que « la juridiction mixte régulièrement saisie d'une affaire reste « compétente jusqu'à la solution du litige, quels que soient les changements « qui pourraient se produire au cours du procès par rapport à la personnalité « des parties en cause ».

une mention spéciale : la Municipalité d'Alexandrie. La Municipalité d'Alexandrie a été instituée par le décret khédivial du 5 janvier 1890. Ce décret, préalablement communiqué aux puissances, qui ont officiellement adhéré à quelques-unes de ses dispositions, détermine ainsi qu'il suit la composition et les attributions de la Municipalité d'Alexandrie. Aux termes de l'article 2 du décret, la Municipalité d'Alexandrie est composée de vingt-huit membres, dont six sont membres de droit, huit sont nommés par le Gouvernement égyptien et quatorze sont désignés à l'élection par divers collèges électoraux où figurent des électeurs appartenant à toutes les nationalités ; il est expressément stipulé par ledit article que ces électeurs ne pourront élire plus de trois membres d'une même nationalité indigène ou étrangère, en sorte que, sur les quatorze membres élus, onze au moins et en tout cas doivent être étrangers. Ajoutons que, parmi les membres de droit, il en est au moins un qui est nécessairement étranger : c'est le procureur général près la Cour d'appel mixte. Quant aux attributions de la Municipalité d'Alexandrie, il nous suffira de dire, pour le moment, que la Municipalité d'Alexandrie délibère sur le budget des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires concernant l'édilité de la ville et que, aux termes de l'article 31 du décret susvisé, elle a le pouvoir considérable d'établir, avec l'approbation du Conseil des ministres et sans l'assentiment des puissances, certaines taxes frappant les étrangers aussi bien que les indigènes, dont il lui appartient de régler le mode de perception et de recouvrement forcé. La Municipalité d'Alexandrie constitue très certainement une personne civile distincte de l'Etat égyptien. Quelle nationalité doit lui être attribuée ? La nationalité mixte ou bien la nationalité indigène ? Il semble que la question ait été prévue et soit très clairement résolue par l'article 13 du décret du 5 janvier 1890, ainsi conçu : « La Commission municipale d'Alexandrie constitue « une personnalité civile de nationalité indigène ». Malgré ce texte, le tribunal mixte de première instance et la Cour d'appel

d'Alexandrie s'étaient très catégoriquement prononcés pour la nationalité mixte de la Municipalité d'Alexandrie, et il est juste de reconnaître que les arguments invoqués à l'appui de cette thèse, logiquement déduits des principes exposés plus haut, étaient assez concluants. Ces arguments, très compendieusement développés dans le jugement du tribunal, en date du 8 avril 1895, et dans l'arrêt confirmatif de la Cour, en date du 12 mars 1896, peuvent être résumés par les considérations suivantes. La Municipalité d'Alexandrie est, aux termes du décret qui l'a instituée, une administration distincte de l'Etat : elle n'est pas un organe de l'Etat et, par conséquent, ne participe pas nécessairement à sa nationalité. Dès lors, la nationalité de la Municipalité d'Alexandrie doit être déterminée eu égard au caractère des intérêts qu'elle représente. Or le caractère mixte de ces intérêts est évident : il est démontré et par l'institution de la Municipalité, pour laquelle un accord international a été nécessaire, et par sa composition, où l'élément étranger figure à côté de l'élément indigène et a même, en fait, la prépondérance sur l'élément indigène, et par ses attributions, dont la principale consiste à établir des taxes obligatoires non seulement pour les indigènes mais encore pour les étrangers. Quant à la disposition de l'article 13, elle doit être écartée du débat, car elle n'est pas parmi celles auxquelles les puissances ont expressément adhéré, et il n'est pas juridique de présumer que les puissances ont tacitement renoncé au bénéfice de la compétence mixte qui résulte pour la Municipalité d'Alexandrie de son caractère mixte. Quelque bien fondée et quelque conforme aux précédents établis qu'elle puisse paraître, cette jurisprudence a été, sur la demande du Gouvernement égyptien, législativement condamnée par la commission internationale de 1898 et par les puissances. Le premier décret khédivial du 26 mars 1900, rendu avec l'assentiment des puissances et sur l'avis conforme de la commission internationale, a, en effet, ajouté à l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire un paragraphe ainsi conçu : « La Munici-

« palité d'Alexandrie, dans ses rapports avec les indigènes, n'est « pas justiciable des tribunaux mixtes ».

§ 2. — *Les règles de compétence : les exceptions au principe*

Compétence des tribunaux mixtes dans les rapports entre étrangers et indigènes et entre étrangers appartenant à des nationalités différentes; compétence des tribunaux indigènes dans les rapports entre indigènes; compétence des tribunaux consulaires dans les rapports entre étrangers appartenant à la même nationalité : voilà, en matière civile et commerciale, la triple règle organique des juridictions en Egype. Cette règle, toutefois, n'est pas absolue, et nous devons étudier maintenant les exceptions qu'elle comporte. Ces exceptions, consacrées par les conventions internationales elles-mêmes, sont de deux sortes : l'une d'elles est extensive de la compétence de la juridiction mixte, au détriment de la juridiction consulaire ; les autres, au contraire, sont restrictives de la compétence de la juridiction mixte, au profit soit de la juridiction indigène, soit tout à la fois de la juridiction indigène et de la juridiction consulaire.

La première exception, extensive de la compétence des tribunaux mixtes, doit être formulée de la manière suivante : les tribunaux mixtes sont seuls compétents, à l'exclusion des tribunaux consulaires, pour connaître des actions réelles immobilières entre étrangers de même nationalité. Cette exception est consacrée par l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire lui-même, dont le second paragraphe, modifié par le premier décret khédivial du 26 mars 1900, dispose : « Ils (les tribunaux mixtes) « connaîtront seulement des actions réelles immobilières entre « indigènes et étrangers ou entre étrangers de même nationalité « ou de nationalités différentes ». Il faut avouer que la rédaction de ce texte est assez bizarre et même, au premier abord, incompréhensible ; il nous présente, en effet, ou, tout au moins, semble nous présenter comme restrictive de la compétence des

tribunaux mixtes une disposition qui, bien au contraire, est singulièrement extensive de cette compétence. Voici l'explication de cette apparente contradiction. Avant la modification que lui a fait subir la réforme du 26 mars 1900, l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire était ainsi conçu : « Ces tribunaux « connaîtront seuls de toutes les contestations en matière civile « et commerciale entre indigènes et étrangers et entre étrangers « de nationalités différentes, en dehors du statut personnel. « *Ils connaîtront aussi de toutes les actions réelles immobilières* « *entre toutes personnes, même appartenant à la même nationa-* « *lité* » ; et la rédaction même de cette seconde disposition de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire témoignait très clairement qu'elle dérogeait à la première et que, pour les actions réelles immobilières, elle étendait la compétence normale des tribunaux mixtes. L'extension de la compétence des tribunaux mixtes en matière réelle immobilière était donc certaine : mais jusqu'où allait cette extension de compétence ? Avait-elle pour effet de soumettre à la juridiction des tribunaux mixtes les contestations immobilières entre indigènes ? Etait-elle limitée, au contraire, aux rapports entre étrangers de même nationalité ? La question était très vivement discutée ; elle avait été même diversement résolue par le tribunal du Caire et par la Cour d'Alexandrie. La controverse portait sur l'interprétation à donner de ces expressions de l'article 9 précité du Règlement d'organisation judiciaire : « *personnes appartenant à la même nationa-* « *lité* » ; les uns entendaient ces expressions dans un sens absolu, soutenant qu'elles visaient les indigènes aussi bien que les étrangers — c'était le système du tribunal du Caire ; les autres les entendaient dans un sens relatif, soutenant qu'elles visaient exclusivement les étrangers — c'était le système de la Cour d'Alexandrie. Le décret khédivial du 26 mars 1900 a tranché la controverse, en consacrant législativement le système de la Cour d'Alexandrie. Il limite l'extension de la compétence des tribunaux mixtes en matière réelle immobilière aux rapports

entre étrangers ; et, comme cette limitation était seule en discussion, le principe même de l'extension de compétence n'étant pas contesté, les rédacteurs du décret du 26 mars 1900 se sont exclusivement préoccupés de la formuler, sans s'apercevoir que la disposition dans laquelle ils la formulaient et dont ils faisaient le deuxième paragraphe de l'article 9, ne cadrait pas avec le premier paragraphe dudit article. Il importe peu, du reste, puisque la solution est certaine.

Les tribunaux mixtes ont donc compétence exclusive pour connaître *des actions réelles immobilières* entre étrangers appartenant à la même nationalité. Que signifient les expressions : « *actions réelles immobilières* » ? Doivent-elles être interprétées de telle manière que certaines actions immobilières, qui seraient les actions personnelles immobilières, resteraient soumises à la compétence des tribunaux consulaires ? Une telle interprétation, bien qu'elle semble s'accorder assez bien avec le caractère exceptionnel de la disposition qui nous occupe, est pratiquement inadmissible. Elle aurait en effet pour conséquence, la législation mixte n'ayant pas reproduit la distinction faite par la législation française entre les actions personnelles et les actions réelles, d'une part, et les actions mixtes, d'autre part, de restreindre la compétence des tribunaux mixtes aux seules actions réelles immobilières proprement dites, c'est-à-dire à l'action en revendication d'un immeuble, aux actions confessoire et négatoire de servitudes et à l'action hypothécaire, en excluant de cette compétence l'action en délivrance naissant d'un contrat translatif de la propriété d'immeubles ou constitutif de droits réels immobiliers, les actions résolutoire et rescisoire de pareils contrats et même, peut-être, l'action en bornage et l'action en partage d'immeubles indivis, toutes actions qui, ayant pour fondement principal un droit personnel et ne pouvant pas, pour le motif qui vient d'être dit, être considérées comme des actions mixtes, devraient forcément être rangées dans la catégorie des actions personnelles. Or, cette conséquence est en absolue contradiction, sinon avec le

texte, du moins avec l'esprit du Règlement d'organisation judiciaire. Il résulte des travaux préparatoires de ce Règlement, et notamment des procès-verbaux des séances de la commission internationale de 1869, que les législateurs du Règlement d'organisation judiciaire ont eu la volonté très arrêtée d'établir au profit de la juridiction mixte, au moins dans les rapports entre étrangers, l'unité de juridiction en matière immobilière. Pour que cette volonté soit pratiquement efficace, il faut — cela est de toute évidence — que compétence exclusive soit attribuée à la juridiction mixte pour statuer, dans les rapports entre étrangers, sur toutes les actions qui ont un immeuble pour objet, quel que soit leur fondement, c'est-à-dire sur toutes les actions qui tendent soit à la reconnaissance ou à l'exercice, soit à l'attribution ou à la constitution, soit à la rétrocession ou à la récupération d'un droit réel immobilier, c'est-à-dire, en un mot, sur toutes les actions immobilières, tant personnelles que réelles. On objectera peut-être que les intentions du législateur, quelque certaines qu'elles soient, ne sauraient prévaloir contre le texte de la loi, et que l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire est trop formel pour qu'il soit possible d'attribuer aux tribunaux mixtes la connaissance des actions personnelles immobilières. Nous répondrons que le texte de la loi n'est formel qu'en apparence. Pour l'interpréter sainement, il faut se dégager de toute idée scientifique préconçue et oublier une classification des actions immobilières qui peut être exacte en théorie mais dont l'intérêt pratique, même dans la législation française qui admet cette classification, est singulièrement atténué par la disposition de l'article 59 du Code de procédure civile relative aux actions mixtes. En réalité, la législation mixte, œuvre pratique sans prétention doctrinale, ignore la classification des actions immobilières en actions réelles et actions personnelles ; elle reconnaît une seule classe d'actions immobilières qui comprend les actions personnelles immobilières et les actions réelles immobilières proprement dites, et elle confond les unes et les autres sous la

dénomination unique d'actions réelles immobilières, car elle considère, non pas, à vrai dire, leur fondement, mais le but auquel elles tendent, qui est, quel que soit ce fondement, la reconnaissance ou l'exercice, l'attribution ou la constitution, la rétrocession ou la récupération d'un droit réel immobilier. Concluons donc en toute certitude que les tribunaux mixtes ont compétence, et par conséquent compétence exclusive, pour statuer sur toutes les actions immobilières entre étrangers appartenant à la même nationalité (1). Cette compétence exclusive existe, d'ailleurs, — et aucun doute ne peut s'élever sur ce point — au possessoire aussi bien qu'au pétitoire.

Passons aux exceptions de la seconde catégorie, qui sont restrictives de la compétence des tribunaux mixtes.

La plus importante de ces exceptions est, sans contredit, celle qui concerne le statut personnel : les juridictions mixtes ne peuvent pas connaître des contestations qui s'élèvent en matière de statut personnel. La réserve du statut personnel est faite très catégoriquement et très explicitement par l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire : « Ces tribunaux connaîtront seuls des « contestations en matière civile et commerciale entre indigènes « et étrangers et entre étrangers de nationalités différentes, *en « dehors du statut personnel* ». De ce texte il résulte que le statut personnel reste régi par le droit antérieur à la Réforme judiciaire et que, en ce qui concerne les contestations qui s'y réfèrent, rien n'est changé aux Capitulations ou aux usages suivis en Egypte

---

(1) La jurisprudence des tribunaux mixtes est constante. L'arrêt le plus récent rendu en la matière par la Cour d'Alexandrie est l'arrêt du 8 mai 1907. Cet arrêt décide que « la classification du Code français, qui distingue les « actions en réelles, personnelles et mixtes, est étrangère aux Codes mixtes et « encore plus au Règlement d'organisation judiciaire », et que « il s'ensuit que « toute action, qu'elle prenne sa source dans un droit réel ou dans un droit « personnel, si elle a pour but la reconnaissance, l'exercice, l'attribution, la « constitution, la rétrocession ou la recuperation d'un droit réel immobilier, « est de la compétence exclusive de la juridiction mixte, alors même que les « deux parties sont de la même nationalité étrangère ».

avant la Réforme judiciaire. Pratiquement, cette proposition se traduit par la double règle suivante : 1° lorsqu'une contestation s'élève en matière de statut personnel entre deux étrangers de nationalités différentes, le droit d'en connaître appartient, à l'exclusion de la juridiction mixte, à la juridiction consulaire ou, plus généralement, à la juridiction étrangère de laquelle relève l'étranger défendeur ; 2° lorsqu'une contestation s'élève en matière de statut personnel entre un indigène et un étranger, le droit d'en connaître appartient, à l'exclusion de la juridiction mixte, à la juridiction étrangère, si l'étranger est défendeur, et à la juridiction indigène, si c'est l'indigène qui est défendeur, étant entendu d'ailleurs que la juridiction indigène seule compétente est la juridiction indigène religieuse.

Ces principes sont incontestables et incontestés ; mais il faut les préciser.

Et d'abord quelles matières rentrent dans le statut personnel ? La question est résolue par l'article 4 du Code civil mixte, dont le premier paragraphe est ainsi conçu : « Les questions « relatives à l'état et à la capacité des personnes et au statut « matrimonial, aux droits de succession naturelle et testamen- « taire, aux tutelles et curatelles, restent de la compétence du « juge du statut personnel ». Cette énumération est rigoureusement limitative, et il n'y a pas d'autres matières relevant du statut personnel que celles qui sont mentionnées dans l'article 4 du Code civil mixte. Il est, du reste, facile de corroborer cette affirmation par l'observation suivante : les matières mentionnées dans l'article 4 sont les seules qui ne soient pas réglementées par la législation mixte. La donation entre vifs, par exemple, ne figure pas dans l'énumération de l'article 4 ; d'autre part, la donation entre vifs est prévue et réglementée par les articles 70 à 76 du Code civil mixte ; de cette double observation nous pouvons induire en toute certitude que la donation entre vifs ne rentre pas, du moins en principe, dans le statut personnel. Il en est de même de la faillite : la faillite ne figure pas dans l'énumé-

ration de l'article 4 ; elle est, de plus, prévue et très longuement réglementée par les articles 202 à 415 du Code mixte de commerce ; la faillite ne rentre pas dans le statut personnel. Cette solution, qui d'ailleurs est certaine, est d'autant plus remarquable que l'Egypte est la seule province de l'Empire ottoman où elle soit admise (1). Mais de ce que l'énumération de l'article 4 précité est limitative il ne faut pas conclure que les divers termes qui la composent doivent être restrictivement interprétés. Ces termes, au contraire, doivent recevoir la plus large interprétation. Toutes les questions d'état rentrent dans le statut personnel, y compris les questions de nationalité. Les questions de capacité rentrent également dans le statut personnel, non seulement lorsqu'elles mettent en jeu l'application des règles générales relatives à la capacité d'accomplir les divers actes de la vie juridique, mais encore lorsqu'elles mettent en jeu l'application des règles spéciales qui interdisent à certaines personnes d'accomplir certains actes juridiques dans certains cas particuliers. Toutes les questions de succession sont des questions de statut personnel, soit qu'il s'agisse de la succession *ab intestat*, soit qu'il s'agisse de la succession testamentaire ; et dans les questions de succession il faut comprendre non seulement ce qui concerne la vocation héréditaire, la validité du testament, la dévolution héréditaire, la réserve et la quotité disponible, mais encore ce qui concerne le partage et la liquidation de la succession, en particulier le paiement des créanciers héréditaires. Les questions relatives aux tutelles et aux curatelles, c'est-à-dire, d'une manière générale, les questions relatives au régime juridique auquel les diverses législations soumettent les mineurs, les fous, les faibles d'esprit, les prodigues, sont aussi des questions du statut personnel, soit qu'elles se réfèrent au gouvernement de la personne, soit qu'elles se réfèrent à la gestion du patrimoine. Enfin le « statut

(1) Voir tome I (2e édition), p. 123 et 124.

matrimonial » fait partie intégrante du statut personnel, et le statut matrimonial comprend non seulement le mariage lui-même, ses conditions de validité, ses formes, ses effets dans les rapports des époux entre eux et dans les rapports des époux avec les enfants, sa preuve, sa dissolution et les suites de cette dissolution, mais encore les conventions matrimoniales, c'est-à-dire le contrat pécuniaire de mariage et toutes les conventions qui, suivant les législations, s'y rattachent plus ou moins directement, telles que les constitutions de dot, les donations en faveur du mariage et même les donations entre époux pendant le mariage. Toutes les questions relatives au mariage et aux conventions matrimoniales sont matières de statut personnel ; la Cour d'Alexandrie l'a très catégoriquement reconnu dans un arrêt du 7 juin 1893, où elle se déclare incompétente pour statuer sur la validité d'une constitution dotale consentie par un père sujet autrichien à l'occasion du mariage de sa fille avec un sujet hellène.

Quelque large que puisse et doive être l'interprétation à donner aux divers termes de l'article 4 du Code civil mixte, il y a cependant une limite, et le domaine du statut personnel finit là où commence le domaine du statut réel. En aucun cas le domaine du statut personnel ne peut pénétrer dans celui du statut réel. Quelles sont donc les matières qui rentrent dans le statut réel ? La jurisprudence mixte répond : rentrent nécessairement et absolument dans le statut réel toutes les matières qui sont réglementées par la loi mixte et sur lesquelles la loi mixte renferme un système complet de législation. La règle peut être artificielle ; elle a du moins l'avantage d'être claire et précise, et, grâce à elle, les conflits possibles entre le statut personnel et le statut réel sont faciles à résoudre. La loi mixte, par exemple, — et nous prévoyons les deux hypothèses à propos desquelles les conflits entre le statut personnel et le statut réel sont le plus fréquents — renferme un système complet de législation sur la faillite mixte et sur les causes légitimes de préférence entre les

divers créanciers d'un même débiteur ; ce système se suffit à lui-même et, partant, est exclusif de tout autre. Donc tout ce qui concerne la faillite mixte appartient nécessairement au statut réel ; il en est de même de tout ce qui concerne les causes légitimes de préférence que peuvent invoquer les divers créanciers d'un même débiteur. Et voici les conséquences de cette double proposition. La liquidation de la succession d'un commerçant failli, décédé au cours des opérations de la faillite, est de statut réel, et non de statut personnel ; bien mieux, si l'autorité mixte, comme l'article 218 du Code de commerce l'y autorise, déclare la faillite d'un commerçant décédé, la liquidation de la succession laissée par ce commerçant cesse immédiatement d'être matière de statut personnel pour devenir matière de statut réel. De même, le statut matrimonial cesse d'être matière de statut personnel en tant qu'il a pour objet de faire à la femme créancière du mari une situation préférable à celle des autres créanciers de ce dernier, l'hypothèque légale de la femme mariée n'ayant pas trouvé place dans le système hypothécaire de la législation mixte ; et ce qui est vrai du statut matrimonial l'est également du statut tutélaire et du statut successoral : le statut tutélaire et le statut successoral français, par exemple, ne sont pas matières de statut personnel dans celles de leurs dispositions qui visent l'hypothèque légale du mineur, l'hypothèque légale des légataires et le privilège de la séparation des patrimoines. La Cour d'Alexandrie a fait à plusieurs reprises l'application très exacte de ces principes, notamment dans son arrêt du 26 décembre 1900, où elle s'est refusée à donner effet au privilège dont la loi musulmane munit la créance alimentaire de la femme divorcée contre son ancien mari, « attendu, dit-elle, « que dans un ordre ouvert devant la juridiction mixte, c'est la « loi mixte qui, à l'exclusion de toute autre, détermine le rang « des différentes créances ainsi que les privilèges qui sont « inhérents à quelques-unes d'entre elles à raison de leur nature « spéciale, et que ni l'article 727 du Code civil, qui règle la

« matière, ni aucun autre texte de la loi mixte ne mentionnent le « privilège dont il s'agit en l'espèce ». Parfois cependant il lui est arrivé de les appliquer faussement, et nous ne saurions donner notre approbation à l'arrêt du 2 mai 1895, par lequel il est décidé que le statut matrimonial français n'est pas matière de statut personnel dans celle de ses dispositions qui autorise l'inaliénabilité du fonds dotal. Cette thèse serait peut-être exacte si l'inaliénabilité équivalait à la mise hors du commerce du fonds dotal ; mais il est aujourd'hui universellement admis que l'inaliénabilité du fonds dotal s'analyse en un accroissement d'incapacité de la femme dotale : la question d'inaliénabilité est donc une question de capacité et, comme telle, relève nécessairement du statut personnel.

Nous avons défini le statut personnel et précisé la limite qui sépare son domaine de celui du statut réel. Au statut personnel, ainsi défini et distingué du statut réel, s'applique la double règle que nous avons formulée plus haut et de laquelle résulte l'incompétence absolue de la juridiction mixte. La juridiction mixte est radicalement incompétente pour connaître des contestations qui s'élèvent en matière de statut personnel entre indigènes et étrangers et entre étrangers appartenant à des nationalités différentes. Cette incompétence n'est pas limitée aux actions en réclamation ou en contestation d'état et aux actions mobilières, telles que l'action en partage d'une succession exclusivement mobilière ou l'action en reddition d'un compte de tutelle. Les actions immobilières, comme les actions mobilières, échappent à la compétence de la juridiction mixte. Celle-ci ne peut pas connaître, par exemple, de l'action en partage d'une succession immobilière, de l'action en réduction d'une donation d'immeubles, de l'action en restitution d'une dot immobilière. La réserve du statut personnel est faite dans les termes les plus généraux par l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire ; elle s'applique, par conséquent, à toutes les actions qui mettent en jeu une question de statut personnel, et on peut dire que la

nature mobilière ou immobilière de l'action disparaît derrière le caractère personnel de la contestation. Aussi bien, la question ne fait pas doute.

La contestation en matière de statut personnel ne se présente pas toujours sous la forme simple d'une action principale, en telle sorte que la seule question posée au juge soit précisément la question relevant du statut personnel. Il n'est pas rare, il arrive même souvent que la question relevant du statut personnel se pose incidemment dans une instance ayant pour objet principal une question relevant du statut réel et, par conséquent, régulièrement engagée devant la juridiction mixte. Lorsqu'une pareille éventualité se produit, que doit faire la juridiction mixte? Le second paragraphe de l'article 4 du Code civil mixte a prévu le problème et le résout en ces termes : « Lorsque, dans une « instance, une exception de cette nature sera soulevée, si les « tribunaux reconnaissent la nécessité de faire statuer au préa- « lable sur l'exception, ils devront surseoir au jugement du fond « et fixer un délai dans lequel la partie, contre laquelle la ques- « tion préjudicielle aura été soulevée, devra la faire juger défini- « tivement par le juge compétent. Si cette nécessité n'est pas « reconnue, il sera passé outre au jugement du fond ». Quelle est la signification, quelle est la portée de cette disposition? Voici, à notre avis, la seule interprétation logique. La question incidente de statut personnel devient une question préjudicielle, rentrant dans la compétence exclusive de la juridiction du statut personnel, lorsque, étant d'ailleurs constant, d'une part, que la question incidente est bien réellement litigieuse, c'est-à-dire contestée, quant à son bien-fondé, par le demandeur à l'action principale, et, d'autre part, que l'incident n'a pas été soulevé par le défendeur dans un but vexatoire ou dilatoire, il est reconnu que de la solution de cette question incidente dépend la solution à donner à l'action principale régulièrement engagée devant la juridiction mixte. En conséquence de ces prémisses, lorsqu'une exception mettant en jeu une question de statut per-

sonnel est soulevée par le défendeur à l'action principale au cours d'une instance régulièrement engagée devant la juridiction mixte, celle-ci est radicalement incompétente pour connaître de l'exception et elle doit surseoir à statuer sur l'action principale jusqu'à ce que la juridiction du statut personnel, saisie par qui de droit, ait définitivement statué sur l'exception ; mais, pour que le sursis s'impose, les trois conditions suivantes doivent être réunies : il faut, d'abord, que l'exception soulevée soit telle que de sa solution dépende nécessairement le jugement de l'action principale, car, s'il n'en est pas ainsi, la question de statut personnel ne peut pas être dite préjudicielle; il faut, ensuite, que le bien-fondé de l'exception soulevée par le défendeur soit contesté par l'autre partie, car, si celle-ci ne conteste pas le bien-fondé de l'exception, elle passe condamnation et perd nécessairement son procès ; il faut, enfin, que l'exception soulevée par le défendeur soit sérieuse, car le tribunal n'a pas à tenir compte d'une exception soulevée par pur esprit de chicane. Le tribunal mixte saisi de l'action principale est, d'ailleurs, seul et souverain appréciateur de la question de savoir si ces trois conditions se trouvent réunies et si, par conséquent, le sursis est nécessaire; et c'est là ce que signifient ces expressions de la disposition précitée de l'article 4 du Code civil mixte : « *si les tribu-* « *naux reconnaissent la nécessité de faire statuer au préalable sur* « *l'exception* ». La Cour d'Alexandrie, cependant, donne de ces expressions une interprétation assez différente de celle que nous proposons. Elle pose en principe, notamment dans un arrêt du 24 novembre 1881, que les tribunaux mixtes ne sont obligés de surseoir que s'*il existe des doutes sérieux sur le bien-fondé de l'exception* soulevée par le défendeur à l'action principale. En lui-même ce principe n'est pas inexact, car il est bien évident que, s'il est d'ores et déjà démontré que l'exception soulevée par le défendeur est entièrement justifiée ou qu'elle ne l'est pas du tout, le sursis devient une mesure inutile et vexatoire. Mais, la question de savoir s'il existe des doutes sérieux sur le bien-fondé de l'excep-

tion étant laissée à l'appréciation souveraine du juge saisi de l'action principale, celui-ci, au lieu de résoudre cette question par des considérations de pur fait, a été amené à la résoudre par des considérations proprement juridiques et à considérer que, du moment qu'il avait une opinion juridique arrêtée sur la question de statut personnel posée par l'exception, aucun doute sérieux n'existait. Il est ainsi arrivé que, dans beaucoup de cas, les juridictions mixtes ont substitué leur opinion personnelle à celle des juridictions normalement compétentes, et, au lieu de surseoir à statuer, ont résolu directement des questions de statut personnel, sous prétexte qu'aucun doute sérieux ne s'élevait sur la solution à leur donner : en fait, on peut dire que les juridictions mixtes ne surseoient à statuer que lorsque les magistrats qui composent le tribunal mixte saisi de l'action principale ne parviennent pas à se former une opinion sur le bien ou le mal fondé de l'exception de statut personnel soulevée par le défendeur. A l'appui de cette affirmation il nous paraît intéressant de citer l'arrêt rendu par la Cour d'Alexandrie le 9 décembre 1901, dans l'espèce suivante. Une femme de nationalité hellénique revendiquait contre la femme de son frère, appartenant également à la nationalité hellénique, un immeuble qu'elle prétendait avoir recueilli dans la succession de celui-ci. La qualité d'héritière de la demanderesse n'était pas contestée par la défenderesse, et cette circonstance, jointe à cette autre circonstance qu'il s'agissait dans l'espèce d'une action réelle immobilière entre étrangers de même nationalité, explique que l'action en revendication ait pu et dû être portée devant la juridiction mixte. A la demande la défenderesse opposait un moyen de défense péremptoire tiré de ce qu'elle était devenue légitimement propriétaire de l'immeuble litigieux par l'effet d'une donation qui lui avait été faite par son mari, frère de la demanderesse ; elle ne contestait pas d'ailleurs que cette donation fût une donation déguisée. A quoi la demanderesse répondait que la législation personnelle des parties en cause, dans l'espèce le droit romain, prohibait les donations déguisées entre

époux, le déguisement rendant impossible l'exercice de la faculté de révocation, essentielle en cette matière. La question préjudicielle de statut personnel apparaît ici bien manifestement. Le jugement à rendre sur l'action principale en revendication dépend de la solution qui sera donnée à la question de savoir si la donation est valable ou nulle, et, s'agissant d'une donation entre époux, cette question est au premier chef une question de statut personnel; d'autre part, les règles du droit romain relatives aux donations déguisées entre époux ne sont pas assez précises, alors surtout qu'il n'est pas impossible que ces règles aient été modifiées par la jurisprudence des tribunaux helléniques, pour qu'on puisse raisonnablement affirmer qu'aucun doute sérieux ne s'élève sur la solution à donner à la question de statut personnel. Il semble donc que la juridiction mixte, saisie de l'action principale en revendication, aurait dû surseoir à statuer sur cette action et renvoyer les parties devant la juridiction hellénique pour faire statuer par cette juridiction sur la question de validité de la donation entre époux; s'il était un cas où le sursis s'imposait, c'était bien, semble-t-il, celui qui nous occupe. Cependant ni le tribunal de première instance, ni la Cour d'appel ne l'ont ainsi pensé; ils ont jugé l'exception de statut personnel soulevée par la défenderesse, et, statuant en droit romain, ils ont décidé que la donation faite à la défenderesse par son mari, quoique déguisée, était valable. Cette décision peut être conforme aux principes du droit romain, mais il nous paraît certain qu'à la juridiction hellénique seule il appartenait de la rendre (1).

(1) De l'arrêt rapporté au texte il convient de rapprocher l'arrêt du 20 février 1908 où la Cour a statué *de plano* sur la question préjudicielle de savoir si, en droit musulman, la garde des enfants était acquise à la ligne maternelle plutôt qu'à la ligne paternelle, et surtout l'arrêt du 9 décembre 1909 où la Cour a statué *de plano* sur la question préjudicielle de savoir si, d'après la législation hellénique, le père avait le droit d'aliéner les biens appartenant à ses enfants mineurs. Nous lisons dans ce dernier arrêt les considérants suivants, qui sont très caractéristiques : « Attendu qu'il échet avant tout d'exa-

Supposons que la juridiction mixte, ayant reconnu la nécessité de surseoir à statuer sur l'action principale, a renvoyé les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente pour le jugement de la question préjudicielle de statut personnel et fixé le délai dans lequel cette juridiction doit se prononcer. La juridiction de statut personnel s'est effectivement prononcée dans le délai fixé. Lorsque les parties reviennent devant elle, que doit faire la juridiction mixte? Elle est tenue de s'assurer que la décision produite par la partie intéressée présente tous les caractères de l'authenticité et qu'elle a été rendue par la juridiction de statut personnel compétente dans les limites de ses attributions. Mais là se bornent les pouvoirs de la juridiction mixte. La juridiction mixte n'a aucun droit de revision au fond sur la décision rendue par la juridiction de statut personnel; elle doit l'accepter telle qu'elle est et y conformer sa sentence sur l'action principale (1).

Nous devons prévoir une autre hypothèse. La juridiction de statut personnel ne s'est pas prononcée dans le délai fixé. Faut-il reconnaître à la juridiction mixte le droit de statuer elle-même sur la question préjudicielle de statut personnel? L'affirmative ne nous paraît pas douteuse. Il est évident que le cours régulier de la justice mixte ne peut pas être indéfiniment suspendu par la

---

« miner si la cession attaquée peut être considérée comme valable en vertu de « la législation hellénique : qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 17 août « 1861 sur les mineurs, cette cession est certainement nulle : que, malgré la « discussion qui a eu lieu sur ce point en Grèce, la doctrine dans son dernier « état considère bien cet article comme s'appliquant à tous les mineurs, vu « ses termes généraux ; qu'en admettant même que cet article dût être écarté « de la discussion, la question devrait être réglée par les principes de la « législation romaine, d'après laquelle les biens composant le pécule adven- « tice (dans lequel rentreraient justement ceux revenant aux enfants par la « succession de leur mère) ne pouvaient pas être aliénés par le père ; que « c'est là un point certain et sur lequel les jurisconsultes hellènes sont d'ac- « cord avec les meilleurs commentateurs du droit romain ». Ces motifs mêmes indiquent que la question préjudicielle posée à la Cour était sérieusement controversée, et il semble bien que, dans l'espèce, le sursis eût été conforme au texte et à l'esprit de l'article 4, § 2, du Code civil mixte.

(1) Conf. : arrêt de la Cour d'Alexandrie du 20 juin 1888.

mauvaise volonté, la négligence ou la mauvaise organisation d'une juridiction de statut personnel. Si la juridiction de statut personnel ne s'est pas prononcée dans le délai fixé, en supposant, d'ailleurs, que ce délai soit suffisant et que, les circonstances l'exigeant, il ait été prorogé, le principe d'après lequel le juge de l'action est aussi le juge de l'exception, doit reprendre son empire (1).

---

(1) Parmi les questions de statut personnel qui se présentent devant les tribunaux mixtes par voie incidente, il convient de faire une place à part aux questions de nationalité. Les questions de nationalité sont sans doute et au premier chef des questions d'état, mais elles diffèrent de toutes les autres questions d'état en ce que les conflits auxquels elles peuvent donner naissance ne sont pas susceptibles d'être résolus par la voie ordinaire, c'est-à-dire par la voie judiciaire, et ne peuvent être tranchés que par la voie diplomatique. Expliquons-nous. D'après la jurisprudence constante de la Cour d'Alexandrie, le mode de preuve normal de la nationalité devant les juridictions mixtes est, s'il s'agit d'un plaideur étranger, un certificat délivré par l'autorité consulaire dont dépend ce plaideur étranger, et attestant qu'il est inscrit sur les registres de son consulat, et, s'il s'agit d'un plaideur indigène, un certificat délivré par l'autorité égyptienne attestant que ledit plaideur est considéré par elle comme sujet local. D'après la même jurisprudence, la force probante du certificat délivré par l'autorité consulaire au plaideur étranger ou par l'autorité égyptienne au plaideur indigène est absolue tant que ce certificat n'est pas contredit par un certificat contraire, c'est-à-dire, s'il s'agit d'un plaideur prétendu indigène, par un certificat délivré par une autorité consulaire étrangère et attestant que ledit plaideur est inscrit sur les registres de son consulat, et, s'il s'agit d'un plaideur prétendu étranger, par un certificat délivré soit par l'autorité égyptienne et attestant que ledit plaideur est considéré par cette autorité comme sujet local, soit par une autorité consulaire autre que celle dont émane le certificat contredit et attestant que ledit plaideur est considéré par cette autorité comme dépendant de son consulat. Dès que le certificat délivré par l'autorité consulaire au plaideur étranger ou par l'autorité égyptienne au plaideur indigène est contredit par un certificat contraire, il y a conflit, et il est évident que ce conflit, mettant en présence et opposant l'une à l'autre deux souverainetés, est un conflit diplomatique. Le tribunal mixte, saisi d'une affaire où, par suite de la contradiction des certificats de nationalité présentés, un conflit de cette nature se produit, est-il obligé de surseoir à statuer sur le fond jusqu'à la solution définitive du conflit par l'autorité compétente, c'est-à-dire par l'autorité diplomatique ? Il semble que l'article 4, § 2, du Code civil mixte, sainement interprété, lui impose le sursis. La question de nationalité est une question d'état, et, par conséquent de statut per-

La seconde exception restrictive de la compétence des tribunaux mixtes est ainsi formulée par l'article 12 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire : « Ne sont pas soumises à ces « tribunaux (tribunaux mixtes) les demandes des étrangers « contre un établissement pieux, en revendication de la propriété « d'immeubles possédés par cet établissement; mais ils seront « compétents pour statuer sur la demande intentée sur la ques- « tion de possession légale, quel que soit le demandeur ou le « défendeur ». Les motifs et la portée de cette exception ont été

sonnel ; d'autre part, par hypothèse, elle est préjudicielle ; enfin la production par le défendeur d'un certificat officiel témoigne que l'exception de statut personnel n'est pas soulevée par lui par pur esprit de chicane. Et c'est en effet ce que, jusqu'en 1902, la Cour d'Alexandrie a décidé par une série d'arrêts concordants : 29 mai 1889, 2 avril 1890, 31 décembre 1890, 24 mai 1893, 15 janvier 1894, 20 juin 1894, 24 janvier 1895, 27 février 1896, 2 juin 1898, 16 juin 1898, 13 décembre 1900. Tous ces arrêts, après avoir posé en principe que « la nationalité d'un étranger est suffisamment établie par le certificat « émanant de l'autorité consulaire du Gouvernement dont il prétend relever », font la restriction suivante : « sauf le cas où la contestation de nationalité est « appuyée par une déclaration du Gouvernement local ou d'un autre Gouver- « nement étranger ». Et ils ajoutent : « Dans ce cas la question ne peut être « résolue que par la voie diplomatique, et *les tribunaux mixtes doivent sur- « seoir à statuer jusqu'à ce que la question préjudicielle de nationalité ait « été définitivement et complètement résolue* ». En 1902, la Cour d'Alexandrie a brusquement changé de jurisprudence. Par deux arrêts en date du même jour (17 décembre 1902), elle a décidé que le sursis n'était pas obligatoire, et elle a tranché elle-même la question de nationalité qui lui était soumise, bien que, dans l'une et l'autre espèces, deux certificats de nationalité également officiels, contredits l'un par l'autre, eussent été produits. Une série d'arrêts postérieurs (20 janvier 1903, 28 janvier 1903, 11 février 1903, 16 juin 1904, 21 janvier 1908, 27 janvier 1908) confirment cette nouvelle jurisprudence qui semble aujourd'hui définitivement établie, en dépit d'une tentative restée isolée de retour à l'ancienne jurisprudence faite par un arrêt du 1er juin 1904. La raison qui explique le changement de jurisprudence de la Cour d'Alexandrie et qu'il est facile de découvrir au milieu des considérations juridiques par lesquelles la Cour essaye de justifier théoriquement, sans d'ailleurs y réussir, sa nouvelle jurisprudence, est une raison d'utilité ou mieux de nécessité pratique, qu'on comprendra sans peine si on observe que d'ordinaire les conflits diplomatiques, surtout lorsqu'ils s'élèvent sur des questions de nationalité, durent indéfiniment. Le sursis dans ces conditions, dit non sans raison la Cour d'Alexandrie, aurait abouti à un véritable déni de justice.

très clairement précisés dans la discussion à laquelle a donné lieu la disposition de l'article 12 du Règlement d'organisation judiciaire devant la commission internationale de 1869. Du procès-verbal de la séance du 28 décembre 1869 nous extrayons les lignes suivantes : « *S. E. Nubar Pacha* dit que *M. Giaccone* (1) « a eu l'occasion de s'entretenir avec *Son Altesse* sur la question « des wakfs, et invite *M. Giaccone* à faire connaître ses impres- « sions. *M. Giaccone* dit que, *Son Altesse* ayant eu le désir « d'avoir quelques explications sur la grave question des wakfs, « il a eu l'honneur de se rendre à l'invitation de *Son Altesse* ; « et, dans la conversation qui s'en est suivie, *Son Altesse* lui a « dit qu'il désirait beaucoup voir réussir ses projets de réforme, « dont il se promettait les plus grands avantages, non seulement « pour le pays, mais aussi pour les Européens, auxquels il était « disposé à donner des garanties même superflues ; que cepen- « dant il fallait procéder avec ménagements et respecter cer- « tains scrupules religieux, ce qui a amené à parler de la ques- « tion des wakfs. *M. Giaccone* a alors expliqué à *Son Altesse* « que, pour garantir la possession des Européens, il était néces- « saire de soumettre aux nouveaux tribunaux, d'abord toutes « les questions au possessoire, c'est-à-dire que, quand il s'élè- « verait entre un Européen et le ministère des wakfs une contes- « tation sur la possession d'un immeuble, ce serait le nouveau « tribunal qui examinerait quelle est celle des deux parties qui « avait le droit d'être en possession ; qu'une fois le droit à la « possession bien établi et reconnu par le nouveau tribunal, « c'était à celui qui n'avait pas la possession à attaquer l'autre « en justice pour réclamer contre lui, au pétitoire, la propriété « de l'immeuble. Si le possesseur légitime était l'Européen, la « décision sur la question de propriété serait aussi de la com- « pétence du nouveau tribunal ; si ce possesseur légitime était

(1) M. Giaccone était délégué du Gouvernement italien à la commission internationale de 1869.

« le ministère des wakfs, c'était devant le tribunal du Mehkémé « que l'Européen devait faire valoir ses titres à la propriété de « ce même immeuble contre le ministère des wakfs. Ainsi le « ministère des wakfs et l'Européen seront sûrs de n'être jamais « expropriés d'un immeuble dont ils ont la possession que par « un arrêt rendu par leur propre tribunal, puisque le ministère « des wakfs qui prétendra réclamer contre un Européen la pro- « priété d'un immeuble, devra s'adresser au nouveau tribunal, « et, par une juste réciprocité, l'Européen qui réclamera contre « le ministère des wakfs la propriété d'un immeuble, devra « porter l'affaire devant le tribunal du Mehkémé. Il y aura « ainsi des garanties pour toutes les parties ». Ces lignes sont le meilleur commentaire de la disposition précitée. Elles témoignent du caractère très rigoureusement exceptionnel de cette disposition. L'incompétence de la juridiction mixte est limitée aux actions en revendication d'immeubles wakfs, ou prétendus tels, dans lesquelles l'établissement pieux, c'est-à-dire l'Administration des wakfs qui le représente, joue le rôle de défendeur. Pour les actions en revendication dans lesquelles l'établissement pieux joue le rôle de demandeur, et pour toutes autres actions, possessoires ou pétitoires, mobilières ou immobilières (1),

(1) Conf. arrêt de la Cour d'Alexandrie du 22 avril 1883. La Cour d'Alexandrie a même jugé, par arrêt du 22 janvier 1902, que la juridiction mixte est compétente pour statuer sur la question de nullité de la constitution de wakf, alors, du moins, que la nullité est opposée par voie d'exception dans une instance régulièrement engagée devant la juridiction mixte. « L'article 12 du Règlement « d'organisation judiciaire, dit l'arrêt, restreignant la compétence du juge « mixte pour un cas tout spécial, est une disposition exceptionnelle qui n'in- « terdit nullement à la juridiction mixte de décider sur la validité d'un wakf, « si elle est contestée au cours d'une instance en revendication formée contre « un étranger possesseur d'immeubles ». Et l'arrêt ajoute « qu'aucun texte « des Codes qui le régissent ne prescrit au juge mixte de surseoir quand « une partie oppose à une demande compétemment introduite devant lui un « moyen tiré de la prétendue qualité de wakf des biens en litige ». La constitution de wakf ne figure pas, en effet, parmi les matières de statut personnel visées à l'article 4 du Code civil mixte (Conf. 14 juin 1906, 14 mars 1907, 10 novembre 1910). *Quid*, si la nullité était proposée par voie d'action ? La

notamment pour l'action confessoire d'usufruit ou de servitude et pour l'action hypothécaire, quel que soit le rôle joué par l'établissement pieux dans l'instance, le principe de l'exclusive compétence des juridictions mixtes dans les rapports entre indigènes et étrangers reprend son empire.

La troisième exception restrictive de la compétence des tribunaux mixtes est celle qui concerne les fonctionnaires diplomatiques et consulaires des puissances étrangères en Egypte. La législation, à ce point de vue, est passée par deux phases différentes. Jusqu'en 1901, elle a été uniquement constituée par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française de 1874, ainsi conçu : « Les immunités, les privilèges, les prérogatives et les exemptions dont les consulats étrangers, ainsi que « les fonctionnaires qui dépendent d'eux, jouissent actuellement « en vertu des usages diplomatiques et des traités en vigueur, « restent maintenus dans leur intégrité ; en conséquence, les « agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leurs « familles et toutes les personnes attachées à leur service ne « seront pas justiciables des nouveaux tribunaux, et la nouvelle « législation ne sera applicable ni à leurs personnes, ni à leurs « maisons d'habitation » (1). Ce texte consacrait très expressé-

---

juridiction mixte serait incompétente pour en connaître, pour ce motif que l'action en nullité de la constitution du wakf impliquerait forcément une action en revendication dirigée contre l'établissement pieux bénéficiaire de cette constitution. — C'est par l'application de ces principes que nous croyons possible de résoudre l'antinomie apparente de l'article 12 du Règlement d'organisation judiciaire et de l'article 76 du Code civil mixte ainsi conçu : « Nul « ne peut immobiliser son bien à titre de wakf, au préjudice de ses créanciers, « à peine de nullité de l'immobilisation ». La juridiction mixte ne pourra pas connaître de la nullité de l'immobilisation, si cette nullité est proposée par voie d'action ; elle pourra en connaître, au contraire, si elle est proposée par voie d'exception.

(1) La même réserve avait été stipulée par les Gouvernements italien (convention du 20 janvier 1875) ; — allemand (conv. du 5 mai 1875, art. 7) ; — austro-hongrois (conv. du 28 mai 1875, art. 7) ; — britannique (conv. du 31 juillet 1875 et annexes des 5 avril 1880, 18 avril 1880, 21 avril 1880, 28 avril 1880) ; — russe (conv. du 27 septembre 1875, art. 4) ; — belge (conv.

ment l'incompétence de la juridiction mixte pour statuer sur les contestations dans lesquelles les agents et consuls généraux, les consuls, les vice-consuls, leurs familles, ainsi que les personnes attachées à leur service, étaient intéressés, soit comme demandeurs, soit comme défendeurs. La jurisprudence mixte l'avait interprété dans un sens très extensif et, en même temps, avec une rigueur presque brutale. Elle décidait que les drogmans des consulats, bien qu'ils ne fussent pas mentionnés dans la disposition précitée, n'étaient pas justiciables des tribunaux mixtes (1). Elle déclarait qu'aucune distinction ne devait être faite entre les consuls de carrière et les autres, et que ceux-ci, même lorsqu'ils étaient propriétaires d'immeubles en Egypte, même lorsqu'ils y faisaient le commerce, restaient en dehors du système de la juridiction mixte (2). Elle frappait de la même exclusion les consuls des puissances qui, bien qu'ayant adhéré à la Réforme judiciaire, avaient omis de stipuler dans leurs conventions avec l'Egypte la réserve de l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française (3). Enfin elle posait en principe que l'incompétence de la juridiction mixte à l'égard des personnes directement ou indirectement visées par cette disposition était radicale, absolue, d'ordre public, et du principe ainsi posé elle déduisait les conséquences suivantes : l'exception d'incompétence peut être soulevée en tout état de cause, à toutes les phases du procès (4) ; la nomination à une fonction consulaire a pour effet immédiat et nécessaire de dessaisir la juridiction mixte de la connaissance de toutes les affaires engagées devant elle par ou contre celui qui bénéficie de cette nomination (5); les

---

du 1er février 1876, art. 1) ; — hellénique (conv. du 8 février 1876, art. 6). Cette réserve ne se trouve pas dans les conventions conclues avec les autres puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire.

(1) Arrêts de la Cour d'Alexandrie des 24 mars 1881, 18 mars 1885.

(2) Arrêt du 18 mars 1885.

(3) Arrêts du 24 avril 1879 ; du 28 mai 1885 ; du 29 mars 1899.

(4) Arrêt du 24 décembre 1879.

(5) Arrêts du 15 janvier 1880 et du 18 décembre 1884.

personnes visées par l'article 7 précité ne peuvent, ni expressément, ni tacitement, renoncer au bénéfice de sa disposition, et, si l'exception d'incompétence n'est pas soulevée par l'une des parties litigantes, la juridiction mixte saisie doit prononcer d'office son incompétence (1). Quelle était donc la situation faite, au point de vue judiciaire, à ces fonctionnaires et agents de l'ordre diplomatique et consulaire visés par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française et auxquels la jurisprudence interdisait si rigoureusement l'accès de la juridiction mixte? Il n'est pas douteux que les puissances, en stipulant la réserve de l'article 7, avaient voulu maintenir le *statu quo*, c'est-à-dire le régime judiciaire antérieur à la Réforme, à l'égard des fonctionnaires et agents de l'ordre diplomatique et consulaire, et il est tout aussi certain que, dans la pensée des puissances, le maintien du *statu quo* était destiné à assurer à ces fonctionnaires et agents une situation privilégiée, son principal effet — le seul, très probablement, que les puissances avaient considéré — devant être de forcer les indigènes qui avaient des réclamations judiciaires à formuler contre les fonctionnaires et agents de l'ordre diplomatique et consulaire à porter ces réclamations devant les juridictions étrangères, juridictions consulaires ou juridictions métropolitaines, auxquelles ces fonctionnaires et agents ressortissaient. Et, de fait, sur ce point spécial aucune difficulté ne s'éleva. Mais devant quelle juridiction devaient être portées les réclamations judiciaires que les fonctionnaires et agents de l'ordre diplomatique et consulaire avaient à formuler contre des indigènes? La juridiction mixte étant incompétente, il ne restait que la juridiction indigène. L'application de la règle « *Actor sequitur forum rei* », règle maintenue en ce qui les concernait, obligeait donc les fonctionnaires et agents de l'ordre diplomatique et consulaire, demandeurs contre des indigènes, à porter leur action devant la juridiction indigène.

(1) Arrêt du 16 mai 1878.

N'est-ce pas là une conséquence bizarre et inattendue, quoique logique et nécessaire, de la réserve stipulée par les puissances, et n'y a-t-il pas lieu d'admirer l'inconscience des puissances qui, croyant et voulant faire à leurs agents diplomatiques et consulaires une situation privilégiée, ne les avaient soustraits à la juridiction des tribunaux mixtes, où dominait l'élément européen, que pour les soumettre à la juridiction des tribunaux indigènes, où l'élément européen n'était même pas représenté? Mais ce n'est pas tout. Les tribunaux indigènes, lorsqu'ils étaient saisis d'une action intentée par un fonctionnaire ou agent de l'ordre diplomatique ou consulaire contre un indigène, se déclaraient presque invariablement incompétents pour en connaître (1): la loi même de leur institution imposait cette déclaration d'incompétence : le décret organique du 14 juin 1883 dispose en effet que les tribunaux indigènes « connaîtront de toutes les contestations « en matière civile et commerciale *entre indigènes* » (2). Il arrivait donc, en dernière analyse, que, parmi les juridictions établies en Egypte, aucune n'était compétente pour statuer sur les contestations entre des agents diplomatiques ou consulaires demandeurs et des indigènes défendeurs. Le privilège créé par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française aboutissait ainsi à un déni de justice, et les puissances, en voulant placer leurs agents diplomatiques et consulaires au-dessus des lois, n'avaient réussi qu'à les mettre hors la loi. Une telle situation, déjà très désavantageuse pour les consuls de carrière, était intolérable pour les autres, hommes d'affaires, industriels ou commerçants pour la plupart, auxquels il était impossible de figurer en nom soit dans un contrat commercial, soit dans une constitution d'hypothèque. Une réforme s'imposait.

Elle a été faite par le décret khédivial du 1er mars 1901, rendu

(1) On ne peut guère citer en sens contraire qu'un jugement du tribunal indigène de Damiette rendu en 1896.

(2) Art. 15, § 1er.

avec l'assentiment de toutes les puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire, et sur la demande expresse de quelques-unes. Ce décret contient la disposition suivante : « Tous les fonc« tionnaires diplomatiques ou consulaires, envoyés de l'étranger « en Egypte (*missi*), et leurs familles, auront la faculté d'actionner « les tiers devant les tribunaux mixtes égyptiens, sans cependant « être justiciables de ces tribunaux comme défendeurs, sauf dans le « cas de demandes reconventionnelles jusqu'à due concurrence « de la demande principale. — S'ils s'occupent de commerce ou « d'industrie, s'ils possèdent ou exploitent des immeubles en « Egypte, ils seront soumis à la juridiction des tribunaux mixtes « égyptiens, pour toutes les affaires commerciales ou indus« trielles et pour toutes les actions réelles immobilières où leur « qualité officielle ne sera pas en cause. — Tous les autres fonc« tionnaires non compris dans le premier paragraphe du présent « article, ainsi que les cawas, seront assujettis à la juridiction « mixte pour toutes les affaires ne concernant pas leurs fonctions « officielles ». Au régime inauguré par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française le décret du 1er mars 1901 substitue un régime nouveau, plus conforme tout à la fois aux véritables intérêts des fonctionnaires diplomatiques et consulaires et aux principes du droit public international. Ce régime se caractérise par une distinction dont il importe de bien déterminer le sens et la portée. La disposition précitée distingue entre deux catégories de fonctionnaires diplomatiques et consulaires. Voici quelle est, au point de vue judiciaire, la situation faite aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie. Ils acquièrent le droit d'actionner les tiers, c'est-à-dire les indigènes, les étrangers n'appartenant pas à la même nationalité qu'eux et aussi, s'il s'agit d'une action réelle immobilière, les étrangers appartenant à la même nationalité qu'eux, devant la juridiction mixte. C'est dire que la juridiction mixte devient compétente pour statuer, en matière civile et commerciale, sur toutes les contestations dans lesquelles les fonc-

tionnaires diplomatiques et consulaires dont nous nous occupons jouent le rôle de demandeur. Là se borne, en principe, le pouvoir juridictionnel de la juridiction mixte à l'égard des fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie, et l'incompétence de la juridiction mixte pour statuer sur les contestations dans lesquelles ces fonctionnaires diplomatiques et consulaires seraient appelés à jouer le rôle de défendeur, reste la règle. Cette règle, toutefois, souffre deux restrictions. La première a lieu lorsque à l'action intentée devant la juridiction mixte par un fonctionnaire diplomatique ou consulaire le tiers défendeur oppose une demande reconventionnelle : la juridiction mixte saisie de l'action principale est compétente pour statuer sur la demande reconventionnelle, à la condition cependant que le taux de la demande reconventionnelle ne dépasse pas le taux de la demande principale. La deuxième restriction concerne les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires qui s'occupent de commerce ou d'industrie ou qui possèdent ou exploitent des immeubles en Egypte, et elle consiste en ce que ces fonctionnaires diplomatiques ou consulaires deviennent justiciables de la juridiction mixte, même comme défendeurs, pour toutes les affaires intéressant leur commerce ou leur industrie et pour toutes les actions réelles immobilières, à la condition cependant, s'il s'agit d'une action réelle immobilière, que leur qualité officielle ne soit pas en cause (1). Telle est la situation faite aux

(1) Ces mots du décret susvisé « où leur qualité officielle ne sera pas en cause » ne se rapportent évidemment qu'aux actions réelles immobilières, car il n'est pas possible que la qualité officielle du fonctionnaire diplomatique ou consulaire soit en cause dans une affaire concernant le commerce ou l'industrie dont il s'occupe. Il est même assez difficile de comprendre comment la qualité officielle du fonctionnaire diplomatique ou consulaire peut être en cause dans une action réelle immobilière intentée contre lui, car l'action réelle immobilière sera dirigée contre le fonctionnaire diplomatique ou consulaire pris en sa qualité privée de possesseur d'immeubles et non en sa qualité officielle de fonctionnaire diplomatique ou consulaire. On peut cependant faire l'hypothèse suivante : une puissance étrangère a acquis en Egypte un immeuble dont elle a fait soit l'hôtel de l'agence diplomatique ou du consulat, soit un hôpital, soit

fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie : de cette situation bénéficient également les familles (1) de ces fonctionnaires diplomatiques et consulaires. Voici maintenant la situation faite, au point de vue judiciaire, aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la seconde catégorie : ces fonctionnaires diplomatiques et consulaires deviennent justiciables de la juridiction mixte pour toutes les affaires où ils figurent comme parties intéressées, quel que soit le rôle qu'ils jouent dans la contestation. La compétence de la juridiction mixte reçoit cependant, en ce qui les concerne, une limitation : ils cessent d'être justiciables de la juridiction mixte comme défendeurs dans tous les cas où leur qualité officielle est en cause. Reste à préciser quels fonctionnaires diplomatiques ou consulaires comprend respectivement chacune des deux catégories que nous venons de signaler. Aux termes du décret du 1er mars 1901, la première catégorie comprend tous les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires *envoyés de l'étranger en Egypte* et qualifiés *missi* par le décret lui-même ; la seconde catégorie comprend les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires qui ne rentrent pas dans la première catégorie, et elle comprend, en outre, les cawas. Ces termes du décret sont, semble-t-il, très clairs. L'expression « *missi* » a, en effet, dans la langue du droit public international, une signification technique non équivoque (2) ; elle désigne les fonctionnaires diplo-

une école; cette puissance est représentée par un agent diplomatique qui, lui-même et en son nom personnel, a acquis en Egypte des immeubles qu'il exploite ; un tiers se prétend propriétaire de l'immeuble acquis par la puissance étrangère, ou bien il prétend avoir sur cet immeuble un droit d'usufruit ou de servitude ; pour faire reconnaître son droit, ce tiers intente une action réelle immobilière que tout naturellement il dirige contre l'agent diplomatique représentant de la puissance étrangère. Dans cette action réelle immobilière, la qualité officielle de l'agent diplomatique est seule en cause : la juridiction mixte est incompétente pour statuer.

(1) La famille du fonctionnaire diplomatique ou consulaire comprend, au point de vue qui nous occupe, les membres de la famille habitant avec lui.

(2) Voy. Bonfils, *Manuel de droit international public*, 2e édition, p. 382.

matiques ou consulaires *de carrière* : ces fonctionnaires diplomatiques ou consulaires sont nécessairement des nationaux de l'Etat qui les a nommés, et il leur est interdit, sinon d'acquérir des immeubles, du moins de faire le commerce sur le territoire de l'Etat où ils exercent leurs fonctions. Aux fonctionnaires diplomatiques ou consulaires *missi* le droit public international oppose les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires *electi*, choisis par l'Etat étranger parmi les résidents notables de telle ou telle localité où cet Etat a des intérêts à défendre; ces fonctionnaires diplomatiques ou consulaires *electi* ne sont pas nécessairement des nationaux de l'Etat qui les a choisis; le plus souvent même, ils sont soit des sujets de la puissance territoriale, soit des sujets d'une autre puissance étrangère : la fonction diplomatique ou consulaire dont l'Etat étranger les investit est d'ailleurs parfaitement compatible avec l'exercice de la profession commerciale. Est-ce bien dans le sens technique qui vient d'être rappelé, que le décret du 1er mars 1901 emploie et entend l'expression « missi »? Il y a une raison de douter. Elle vient de ce que, au moins jusqu'au décret du 1er mars 1901, aucune distinction n'a été faite en Egypte entre les *missi* et les *electi*; aux uns et aux autres la pratique internationale suivie en Egypte a toujours reconnu les mêmes immunités, les mêmes prérogatives, les mêmes attributions. De ce que le décret sus-visé a jugé nécessaire de prévoir l'hypothèse où des fonctionnaires diplomatiques ou consulaires *missi* « s'occuperaient de commerce ou d'industrie », ne doit-on pas induire qu'il n'a pas entendu rompre avec les anciens errements? Et cette induction serait corroborée par ce fait que quelques puissances, le Portugal en particulier, n'ont adhéré au décret du 1er mars 1901 qu'à la condition expresse, acceptée par le Gouvernement égyptien, que certains de leurs fonctionnaires diplomatiques ou consulaires, bien que *electi*, seraient considérés comme *missi*,

---

n° 742; RIVIER, *Principes du droit des gens*, t. I, p. 526. — Voy. aussi le tome Ier de cet ouvrage (2e édition), p. 477 et suiv.

afin de bénéficier de la situation faite aux fonctionnaires diplomatiques ou consulaires de la première catégorie. La raison de douter, on le voit, est très sérieuse. D'autre part, il n'est pas possible d'admettre que les rédacteurs du décret de 1901 aient parlé pour ne rien dire et qu'ils aient établi une distinction illusoire entre deux catégories de fonctionnaires diplomatiques ou consulaires. Dans ces conditions, la seule interprétation plausible des termes précités du décret du 1er mars 1901 nous paraît être la suivante. Doivent être considérés comme *missi* et, par conséquent, bénéficient de plein droit et nécessairement de la situation faite aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie les fonctionnaires diplomatiques et consulaires *de carrière*. Les fonctionnaires diplomatiques et consulaires *qui ne sont pas de carrière* sont présumés appartenir à la seconde catégorie ; ils ne peuvent donc pas, en principe, invoquer la disposition des deux premiers paragraphes du décret de 1901. Mais cette présomption n'est pas absolue, et les fonctionnaires diplomatiques et consulaires qui ne sont pas de carrière doivent être admis à prouver qu'un accord intervenu entre le Gouvernement égyptien et la puissance qui les a nommés, leur donne le droit d'invoquer le bénéfice de la situation faite par le décret de 1901 aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie.

Il est enfin une dernière exception restrictive de la compétence des tribunaux mixtes : elle concerne les établissements religieux ou d'instruction placés sous le protectorat d'une puissance étrangère. Nous allons constater dans la législation relative à ces établissements une évolution analogue à celle que nous venons d'étudier dans la législation relative aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires, et qui s'explique par les mêmes motifs. Jusqu'à une époque très récente, qui sera ultérieurement déterminée, la situation judiciaire des établissements religieux et d'instruction placés sous le protectorat de la France a été régie par l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention

française, dont la disposition finale porte : « La même réserve « (que celle stipulée en faveur des fonctionnaires diplomatiques « et consulaires) est expressément stipulée en faveur des établis- « sements catholiques, soit religieux, soit d'enseignement, placés « sous le protectorat de la France », et la situation judiciaire des établissements religieux et d'instruction placés sous le protectorat de l'Autriche-Hongrie a été régie par l'article 7 de la convention austro-hongroise du 28 mai 1875, dont la disposition finale est conçue dans les mêmes termes que la disposition finale de l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française. Mais la France et l'Autriche-Hongrie ne sont pas les seules puissances qui prétendent en Egypte à un droit de protection sur des établissements religieux ou d'instruction. Il y a encore l'Allemagne, dont la protection s'exerce sur un certain nombre d'établissements de religion protestante énumérés par l'article 7 de la convention allemande du 5 mai 1875. Il y a enfin la Russie, dont la protection s'exerce sur un établissement d'instruction de religion grecque-orthodoxe établi au Caire et mentionné expressément par la convention russe du 27 septembre 1875. Ces deux puissances ont stipulé la même réserve que la France et l'Autriche-Hongrie : notons cependant que la réserve stipulée par la Russie comporte une restriction qui ne figure pas dans les réserves stipulées par la France, l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne ; l'article 4 de la convention russe est en effet ainsi conçu : « L'école instituée au Caire par feu le sujet russe Raphaël Abet, « et qui se trouve placée sous la protection russe, ne sera pas « soumise à la compétence des nouveaux tribunaux et restera « justiciable, comme dans le passé, des tribunaux consulaires « russes, *à l'exception toutefois des affaires concernant les im- « meubles appartenant à ladite école* » (1). Toutes ces réserves

(1) Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord protègent les établissements d'instruction dirigés par la mission protestante américaine ; mais aucune réserve analogue à celle de l'article 7 du procès-verbal annexé à la convention française n'ayant été faite en faveur de ces établissements par le Gouver-

ont été interprétées par la jurisprudence des tribunaux mixtes dans le même sens et avec la même rigueur que les réserves stipulées en faveur des fonctionnaires diplomatiques et consulaires. Dès 1879, par arrêt du 6 mars, la Cour d'Alexandrie décidait que les établissements religieux placés sous la protection austro-hongroise ne pouvaient ester en justice devant la juridiction mixte, ni comme demandeurs, ni comme défendeurs. En 1891, par arrêt du 11 février, et en 1894, par arrêt du 7 novembre, elle a appliqué la même thèse aux établissements religieux placés sous la protection française, en ajoutant que, vu le caractère d'ordre public de l'incompétence de la juridiction mixte, l'exception d'incompétence peut être soulevée en tout état de cause et, notamment, pour la première fois en appel. L'accès de la juridiction mixte étant ainsi fermé aux établissements religieux et d'instruction placés sous le protectorat d'une puissance étrangère (1), il est arrivé à ces établissements ce qui était arrivé aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires. Lorsqu'ils ont eu des réclamations judiciaires à formuler contre des indigènes, ils n'ont pas trouvé de juges pour les entendre ; lorsqu'ils ont voulu contracter des emprunts sur hypothèque, ils n'ont pas trouvé de prêteurs, aucune juridiction ne pouvant connaître de l'action hypothécaire éventuelle et les capitalistes ne se souciant pas de prêter leur argent sur un gage aussi illusoire qu'une hypothèque sans sanction. Encore une fois les précautions prises par les puissances se retournaient contre ceux-là mêmes qui étaient destinés à en profiter, et, comme les fonctionnaires diplo-

---

nement des Etats-Unis, soit au moment de son adhésion à la Réforme judiciaire, soit postérieurement à cette adhésion, la Cour d'Alexandrie a jugé que ces établissements étaient justiciables des tribunaux mixtes (arrêt du 13 février 1895).

(1) Il faut faire une réserve pour l'établissement d'instruction placé sous la protection russe. La jurisprudence, en effet, par interprétation de la restriction formulée par l'article 4 de la convention russe, restriction visée au texte, a admis la compétence de la juridiction mixte pour statuer sur les actions réelles immobilières concernant cet établissement.

matiques et consulaires, les établissements religieux et d'instruction placés sous une protection étrangère souffraient d'être trop protégés. Au même mal il fallait le même remède. C'est ce que comprirent les chefs de la plupart de ces établissements, et, aussitôt après la promulgation du décret du 1er mars 1901, ils s'adressèrent aux puissances dont ils relevaient, leur demandant de négocier avec le Gouvernement égyptien, en faveur de leurs établissements, un régime analogue à celui auquel les fonctionnaires diplomatiques et consulaires venaient d'être soumis. L'Autriche, d'abord, la France, ensuite, ont accédé à ce désir. Deux accords successifs, intervenus, l'un entre le Gouvernement égyptien et l'Autriche au mois de novembre 1902, l'autre entre le Gouvernement égyptien et la France au mois d'avril 1903 (1), ont créé pour les établissements religieux et d'instruction respectivement placés sous la protection austro-hongroise et sous la protection française un régime judiciaire nouveau. Quel est ce régime? Il a été convenu que les établissements religieux et d'instruction relevant de l'Autriche et de la France bénéficieraient des dispositions des deux premiers paragraphes du décret du 1er mars 1901 ; en d'autres termes, ces établissements sont assimilés, au point de vue judiciaire, aux fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie. Et voici les conséquences de cette proposition. Les établissements qui nous occupent deviennent justiciables de la juridiction mixte pour les contestations dans lesquelles ils jouent le rôle de demandeur. Pour les contestations dans lesquelles ils sont appelés à jouer le rôle de défendeur, ils restent, en principe, justiciables de la juridiction consulaire ; toutefois, par une triple dérogation à ce principe, ils sont, même comme défendeurs, justiciables de la juridiction mixte pour les demandes reconventionnelles formées

---

(1) Ce double accord a été constaté par un échange de lettres entre le ministre égyptien des affaires étrangères et les représentants des deux puissances visées au texte. Il a été officiellement communiqué au procureur général près les juridictions mixtes par les soins du Gouvernement égyptien.

contre eux, à la condition que le taux de la demande reconventionnelle ne dépasse pas le taux de la demande principale, pour toutes les actions réelles immobilières concernant les immeubles qu'ils possèdent ou exploitent en Egypte, à la condition que leur qualité officielle ne soit pas en cause, et, s'ils s'occupent de commerce ou d'industrie, pour toutes les actions relatives au commerce ou à l'industrie dont ils s'occupent.

Les établissements religieux et d'instruction respectivement placés sous la protection de l'Autriche-Hongrie et sous la protection de la France sont les seuls qui, à l'heure actuelle, bénéficient de ce nouveau régime judiciaire. Aucun accord n'a été conclu entre le Gouvernement égyptien et l'Allemagne ou la Russie relativement aux établissements religieux ou d'instruction placés sous la protection allemande et à l'établissement d'instruction placé sous la protection russe. Ces établissements restent donc respectivement soumis à l'ancien régime judiciaire inauguré par l'article 7 de la convention allemande du 5 mai 1875 et par l'article 4 de la convention russe du 27 septembre 1875.

§ 3. — *L'exécution des jugements*

C'est l'exécution des jugements rendus contre les étrangers qui seule doit nous occuper ici. Les règles qui régissent l'exécution des jugements rendus contre des indigènes, même en faveur des étrangers, sont en dehors d'une étude sur le régime des Capitulations ; entre ces règles et l'immunité de juridiction dont le régime des Capitulations assure aux étrangers le bénéfice en Egypte, il n'y a rien, il ne peut y avoir rien de commun. Cette observation était nécessaire : elle répond par avance au reproche qu'on sera peut-être tenté de nous adresser d'avoir incomplètement traité le sujet annoncé par la rubrique du présent paragraphe. Une seconde observation s'impose, qui, déduite d'ailleurs de la même considération que la première, déterminera d'une manière tout à fait précise les limites de notre sujet. Cette obser-

vation est la suivante. La question de l'exécution des jugements rendus en Egypte contre des étrangers peut se poser soit en Egypte, soit en pays étranger : c'est seulement de l'exécution *en Egypte* que nous avons à traiter ; le principe de l'immunité de juridiction ne peut être, en effet, ni directement, ni indirectement intéressé à l'exécution en pays étranger des décisions de la justice égyptienne.

Avant la Réforme judiciaire, l'exécution des jugements rendus contre les étrangers rentrait dans les attributions des autorités consulaires. Cette proposition n'a rien qui doive nous surprendre. Dans le système judiciaire pratiqué en Egypte avant la Réforme, par suite de l'application générale qui était faite de la règle « *Actor sequitur forum rei* », il ne pouvait jamais être question d'exécuter contre des étrangers des jugements émanant de la juridiction indigène, cette juridiction n'ayant pas qualité pour prononcer des condamnations à l'encontre des étrangers ; les seuls jugements qu'il pouvait être question d'exécuter contre des étrangers étaient des jugements émanant des juridictions consulaires et, très spécialement, de la juridiction consulaire dont relevait l'étranger condamné ; il était ainsi normal, en quelque sorte inévitable, en tout cas parfaitement conforme au principe de l'immunité de juridiction, que l'autorité consulaire qui avait rendu le jugement fût aussi l'autorité chargée de l'exécuter. Cette exécution s'opérait sans difficulté matérielle, car nous savons que les Capitulations obligeaient l'autorité locale à prêter main-forte, le cas échéant, à l'autorité consulaire ; elle s'opérait sans difficulté juridique, la présence de l'autorité consulaire suffisant à lever l'obstacle juridique pouvant résulter de la règle de l'inviolabilité du domicile. En un certain sens on peut dire que la question de l'exécution des jugements rendus contre des étrangers ne se posait pas dans l'ancien système judiciaire, pour cette excellente raison qu'elle était par avance résolue par le principe même de l'immunité de juridiction, qui, tel qu'il était conçu et appliqué en Egypte, avait pour effet de soustraire à la connais-

sance des juridictions égyptiennes les actions d'où pouvait résulter une condamnation à l'encontre d'un étranger. En dérogeant au principe de l'immunité de juridiction et en rendant les étrangers justiciables des tribunaux égyptiens, la Réforme judiciaire a posé la question de l'exécution des jugements. Elle l'a posée d'une manière principale pour les jugements rendus par les juridictions mixtes ; et elle l'a posée pour les jugements rendus par les juridictions consulaires, en tant qu'il s'agit d'exécuter ces jugements par la saisie des immeubles de l'étranger condamné. Voyons comment elle l'a résolue.

Occupons-nous en premier lieu de l'exécution des jugements rendus par les juridictions mixtes. L'article 18 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire dispose : « L'exécution des « jugements aura lieu en dehors de toute action administrative, « consulaire ou autre, et sur l'ordre du tribunal. Elle sera effec- « tuée par les huissiers du tribunal, avec l'assistance des autori- « tés locales, si cette assistance devient nécessaire, mais toujours « en dehors de toute ingérence administrative. — Seulement, « l'officier de justice chargé de l'exécution par le tribunal est « obligé d'avertir les consulats du jour et de l'heure de l'exécu- « tion, et ce, à peine de nullité et de dommages-intérêts contre « lui. Le consul ainsi averti a la faculté de se trouver présent à « l'exécution ; mais, en cas d'absence, il sera passé outre à l'exé- « cution ». Si l'on veut se rendre un compte exact du sens et de la portée de cette décision, il est nécessaire de bien comprendre le problème que les circonstances posaient aux auteurs du Règlement d'organisation judiciaire et que ceux-ci ont eu l'intention de résoudre. Il s'agissait pour eux de concilier le respect dû à la chose jugée avec l'application de la règle de l'inviolabilité du domicile, qu'ils ne se souciaient pas de suspendre, même partiellement. Le respect dû à la chose jugée exigeait que les jugements rendus par les juridictions mixtes fussent exécutés contre les étrangers condamnés directement par les agents mêmes de l'autorité judiciaire mixte, en dehors de l'intervention de l'autorité

consulaire. La règle de l'inviolabilité du domicile s'opposait à ce que les jugements rendus par les juridictions mixtes fussent exécutés en dehors de l'intervention de l'autorité consulaire dans tous les cas où cette exécution devait avoir lieu au domicile de l'étranger condamné ; elle s'opposait, en particulier, à ce qu'une saisie mobilière fût pratiquée sans l'assistance de l'autorité consulaire du saisi. Au fond, le problème était insoluble. Pour se convaincre de la vérité de cette affirmation, il suffit de jeter un coup d'œil sur le procès-verbal de la séance tenue le 28 décembre 1869 par la commission internationale du Caire, où la question qui nous occupe fut discutée. Le projet déposé par le Gouvernement égyptien contenait la disposition suivante : « L'exécution « des jugements aura lieu sur l'ordre des tribunaux qui les « auront prononcés. Elle sera effectuée par les huissiers, avec « l'assistance des autorités locales, si cette assistance devient « nécessaire, mais toujours en dehors de toute ingérence admi- « nistrative ». C'est sur ce texte que la discussion s'engagea. Elle fut longue et confuse. Les délégués des puissances déclarèrent immédiatement que la disposition proposée par le Gouvernement égyptien ne pouvait pas les satisfaire, parce qu'elle portait atteinte à la règle de l'inviolabilité du domicile. Nubar Pacha essaya bien de démontrer que cette règle était hors de cause. Il dit : « Les agents que l'administration locale donnera au tribu- « bunal n'obéiront pas à l'administration locale ; ils obéiront au « tribunal et deviendront les agents du tribunal. Ce n'est donc « pas l'autorité locale qui entrera dans le domicile ; c'est la loi, « représentée par le tribunal : conséquemment il n'y aura pas « violation de domicile ». Très justement, l'un des délégués français répondit à Nubar Pacha que « ce tribunal qui entrait « dans le domicile d'un étranger était un tribunal égyptien, « c'est-à-dire, dans le vrai sens du mot, une autorité égyp- « tienne ». Et les délégués des puissances furent unanimes pour reconnaître que la règle de l'inviolabilité du domicile exigeait l'intervention de l'autorité consulaire dans l'exécution des juge-

ments rendus par les tribunaux mixtes à l'encontre des étrangers. Il était facile de poser le principe de l'intervention de l'autorité consulaire ; il était plus difficile de dégager les conséquences de ce principe et d'en organiser pratiquement l'application. Quel serait le rôle de l'autorité consulaire? Devait-elle concourir effectivement à l'exécution, en telle sorte que toute opposition de sa part rendrait l'exécution impossible? Devait-elle, au contraire, se borner à une simple assistance? Tout bien considéré, la première solution était la seule qui s'accordât pleinement avec la règle de l'inviolabilité du domicile : l'inviolabilité du domicile de l'étranger est placée sous la garantie de l'autorité consulaire ; or, pour que cette garantie ne soit pas illusoire, pour que, suivant le vœu des Capitulations, elle soit pleine et entière, il est de toute nécessité que les causes pour lesquelles l'inviolabilité peut être suspendue soient laissées à l'appréciation souveraine de l'autorité consulaire. Mais, quelque logique qu'elle fût, cette solution était inacceptable ; elle était inacceptable, parce que, en subordonnant l'exécution des jugements au bon plaisir de l'autorité consulaire, elle rendait impossible le fonctionnement de la justice mixte et sacrifiait le respect de la chose jugée à la règle de l'inviolabilité du domicile. On convint donc de s'en tenir à la seconde solution, qui bornait le rôle de l'autorité consulaire à une simple assistance, et, afin de mettre l'autorité consulaire à même de remplir ce rôle, il fut entendu qu'elle serait avisée, par les soins de l'autorité judiciaire mixte, du jour et de l'heure de l'exécution. Les délégués des puissances croyaient ainsi avoir résolu le problème et concilié le respect dû à la chose jugée avec la règle de l'inviolabilité du domicile ; ils s'aperçurent bien vite qu'il n'en était rien, et, de nouveau, le problème se posa à eux sous la forme suivante : quels devaient ou pouvaient être les droits de l'autorité judiciaire mixte si l'autorité consulaire refusait ou négligeait d'assister à l'exécution? Et, sous cette forme nouvelle, le problème n'était pas plus facile à résoudre. De deux choses l'une, en effet : ou bien on décidait que l'autorité judi-

ciaire devait surseoir à l'exécution, et alors on reconnaissait indirectement à l'autorité consulaire le droit, qu'on venait pourtant de lui refuser, de s'opposer à l'exécution des jugements rendus par la juridiction mixte, et on sacrifiait à la règle de l'inviolabilité du domicile le respect dû à la chose jugée ; ou bien on décidait que l'autorité judiciaire pouvait passer outre et procéder seule à l'exécution, et alors on autorisait les agents égyptiens à pénétrer de force, en l'absence de tout représentant de l'autorité consulaire, dans le domicile de l'étranger condamné, et on sacrifiait au respect dû à la chose jugée la règle de l'inviolabilité du domicile. Le dilemme est pressant, et il n'était guère possible d'en sortir. Aussi bien, les délégués des puissances à la commission internationale de 1869 n'en sont-ils pas sortis, et, après une longue discussion, où ils firent de vains efforts pour trouver une formule qui conciliât les droits rivaux de l'autorité consulaire et de l'autorité judiciaire, ils finirent par se rallier, comme étant la moins mauvaise, à la solution qui sacrifiait la règle de l'inviolabilité du domicile au respect dû à la chose jugée. Cette solution, consacrée par l'article 18 précité du Règlement d'organisation judiciaire, est la suivante : toutes les fois qu'un jugement rendu par la juridiction mixte doit être exécuté contre un étranger, l'autorité judiciaire mixte est tenue d'aviser l'autorité consulaire dont cet étranger relève, du jour et de l'heure de l'exécution ; l'autorité consulaire a la faculté d'assister à l'exécution, sans cependant avoir le droit de s'y opposer ; et, si l'autorité consulaire n'est pas présente, l'autorité judiciaire mixte peut procéder seule à l'exécution. Refuser à l'autorité consulaire le droit de s'opposer à l'exécution, permettre à l'autorité judiciaire mixte, c'est-à-dire à une autorité égyptienne, d'y procéder seule en cas d'absence de l'autorité consulaire, c'est évidemment sacrifier la règle de l'inviolabilité du domicile, et l'obligation imposée à l'autorité mixte d'aviser de l'exécution l'autorité consulaire n'est qu'un hommage très platonique rendu à la vieille règle capitulaire.

Quelque platonique qu'il soit, cet hommage, cependant, doit être rendu. L'obligation imposée à l'autorité judiciaire d'aviser l'autorité consulaire comporte en effet une double sanction : des dommages-intérêts à la charge de l'huissier qui a procédé à l'exécution sans en avoir préalablement avisé l'autorité consulaire, et la nullité de l'exécution ainsi irrégulièrement faite. Cette nullité ne peut être invoquée que par la partie contre laquelle il a été procédé à l'exécution irrégulière, c'est-à-dire par la partie condamnée par le jugement. Celle-ci peut d'ailleurs renoncer au droit de se prévaloir de la nullité, et elle peut y renoncer soit expressément, soit tacitement : le fait que la partie condamnée a toléré une exécution qu'elle savait pertinemment irrégulière doit être considéré comme une renonciation de sa part au droit de se prévaloir de la nullité (1).

Reste à préciser dans quels cas l'article 18 du Règlement d'organisation judiciaire est applicable, dans quels cas, en d'autres termes, l'autorité judiciaire mixte est obligée, sous la double sanction que nous venons d'indiquer, d'aviser l'autorité consulaire de l'exécution des jugements rendus contre des étrangers. En dépit de la généralité de ses termes, il est des voies d'exécution qui ne rentrent pas dans les prévisions de la disposition qui nous occupe. Du fondement même de cette disposition, tel que les explications qui précèdent l'ont déterminé, il résulte qu'elle s'applique seulement aux voies d'exécution dont la procédure est incompatible avec la règle de l'inviolabilité du domicile, c'est-à-dire, pour parler un langage moins abstrait, aux voies d'exécution auxquelles il ne peut être procédé qu'à l'intérieur du domicile. La saisie mobilière rentre certainement dans les prévisions de l'article 18 du Règlement d'organisation judiciaire ; il en est de même des voies d'exécution sur la personne, telles que, par exemple, l'expulsion d'un locataire ou l'incarcération d'un commerçant failli dans le cas prévu par les

(1) Conf. arrêt du 17 mai 1888.

articles 247 et 248 du Code de commerce mixte. Il en est différemment de la saisie immobilière : cette voie d'exécution sur les biens n'est pas incompatible avec la règle de l'inviolabilité du domicile.

Occupons-nous maintenant de l'exécution des jugements rendus par les juridictions consulaires. On ne voit pas très bien, au premier abord, comment des difficultés peuvent surgir à propos de l'exécution de ces jugements, puisque, d'une part, l'étranger contre lequel le jugement a été prononcé appartient nécessairement à la nationalité du consulat chargé de l'exécution, et que, d'autre part, cet étranger ne peut pas opposer la règle de l'inviolabilité du domicile à l'autorité consulaire dont il dépend. Et, en effet, aucune difficulté ne s'élève, s'il s'agit d'une exécution sur la personne du débiteur condamné ou d'une exécution sur ses biens par la voie de la saisie mobilière : dans ces deux cas, l'autorité consulaire a certainement qualité pour procéder à l'exécution, et pour y procéder seule et sans intermédiaire, aucun obstacle juridique n'empêchant la souveraineté étrangère, représentée par l'autorité consulaire, d'atteindre directement la personne et les biens mobiliers de l'étranger condamné. Cela revient à dire que les jugements rendus par les juridictions consulaires sont exécutoires de plein droit sur la personne et sur les biens mobiliers de la partie condamnée. Sont-ils également exécutoires de plein droit sur ses biens immobiliers? Posons la question sous une forme plus pratique. Un jugement d'une juridiction consulaire portant condamnation de payer une somme d'argent constitue-t-il le titre exécutoire prévu par l'article 605 du Code de procédure mixte, en vertu duquel le créancier peut procéder à la saisie des immeubles appartenant à son débiteur? Il y a une très sérieuse raison de douter. Elle vient de ce que l'autorité consulaire n'a pas qualité pour procéder à la saisie immobilière, la saisie immobilière rentrant dans l'exclusive compétence de la juridiction mixte, même lorsque le créancier et le débiteur appartiennent à la même nationalité étrangère.

La saisie immobilière est essentiellement une matière mixte ; en sorte que il y a opposition de souveraineté entre l'autorité qui a rendu le jugement et l'autorité qui, seule, pourrait avoir qualité pour l'exécuter par la voie de la saisie immobilière, celle-là dépendant de la souveraineté étrangère, celle-ci dépendant de la souveraineté égyptienne. Dans ces conditions, on peut très raisonnablement se demander si l'autorité mixte n'a pas le droit et, jusqu'à un certain point, le devoir de méconnaître le jugement de la juridiction consulaire et si le titre exécutoire prévu par l'article 605 du Code de procédure mixte n'est pas nécessairement un titre exécutoire émané de l'autorité mixte.

La question, que nous venons de poser, de l'exécution par l'autorité mixte des jugements rendus par les tribunaux consulaires n'a pas été expressément prévue par la législation mixte ; mais la législation mixte a très expressément prévu la question de l'exécution en Egypte par l'autorité mixte des jugements rendus à l'étranger par des tribunaux étrangers, et voici la solution qu'elle lui donne dans l'article 468 du Code de procédure : « Les jugements rendus à l'étranger par un tribunal « étranger seront exécutoires en Egypte sur simple ordonnance « du président du tribunal, à charge de réciprocité ». De ce texte, dont le commentaire complet ne rentre pas dans le cadre de cet ouvrage, il résulte que les jugements rendus à l'étranger par des tribunaux étrangers ne sont pas exécutoires de plein droit en Egypte et que, même dans l'hypothèse la plus favorable, ils ne peuvent être exécutés qu'après avoir été revêtus de l'ordonnance d'*exequatur* délivrée par le président du tribunal mixte. Cette disposition de l'article 468 du Code mixte de procédure doit-elle être appliquée aux jugements rendus par les juridictions consulaires ? La jurisprudence des tribunaux mixtes s'est très catégoriquement prononcée dans le sens de la négative. La Cour d'Alexandrie décide invariablement que « les jugements « rendus en Egypte par des tribunaux consulaires y sont exécu- « toires par l'autorité des tribunaux mixtes, sans qu'il soit

« besoin d'*exequatur*, même dans le cas où l'exécution doit être « poursuivie par voie de saisie immobilière » (1). Cette jurisprudence est très fondée, et nous lui donnons une entière approbation. L'article 468 du Code mixte de procédure vise, dans son texte, « les jugements *rendus à l'étranger* par un tribunal « étranger », excluant ainsi de sa disposition les jugements *rendus en Egypte* par un tribunal étranger, c'est-à-dire les jugements rendus par les tribunaux consulaires. C'est à dessein et très justement que cette exclusion a été faite par le législateur mixte. Les juridictions consulaires sont, sans doute, des juridictions étrangères, mais elles ne le sont pas au même titre que les juridictions étrangères qui rendent la justice à l'étranger. Celles-ci sont en dehors de l'organisation judiciaire établie dans l'Empire ottoman ; les conventions internationales qui ont établi cette organisation ne les reconnaissent ni ne les sanctionnent, elles les ignorent ; la justice égyptienne a, par conséquent, le droit de refuser toute autorité à leurs décisions, tout au moins de soumettre à certaines conditions de forme l'exécution de ces décisions en Egypte. Celles-là au contraire — les juridictions consulaires — font partie de l'organisation judiciaire établie dans l'Empire ottoman, et particulièrement en Egypte ; les conventions internationales — Capitulations et conventions relatives à la Réforme judiciaire — qui ont établi cette organisation judiciaire, les reconnaissent et les sanctionnent ; elles les reconnaissent et les sanctionnent si bien que, si les juridictions consulaires étaient supprimées, l'organisation judiciaire prévue par les traités ne pourrait plus fonctionner. La juridiction mixte n'a donc pas le droit d'ignorer la juridiction consulaire. Lorsque

(1) Arrêt du 26 mars 1890. Ce même arrêt décide que « les jugements des « tribunaux consulaires constituent un titre suffisant pour demander une « affectation hypothécaire, de même qu'avant le décret du 5 décembre 1886, ils « servaient de titre suffisant pour les inscriptions d'hypothèque judiciaire ». Dans le même sens : arrêts des 7 février 1889, — 18 mars 1891, — 29 avril 1891, — 22 novembre 1893, — 23 avril 1902.

celle-ci a rendu une décision dans les limites de la compétence qui lui est reconnue par les conventions internationales, il faut que cette décision puisse sortir son plein et entier effet, et, si pour l'exécution de cette décision le concours de l'autorité mixte est nécessaire, ce concours doit être donné sans condition.

Les décisions des tribunaux consulaires sont donc exécutoires de plein droit en Egypte, même par la voie de la saisie immobilière. Cette règle est aussi, bien entendu, applicable aux décisions rendues sur l'appel des jugements des tribunaux consulaires, bien que, dans la plupart des hypothèses, ces décisions émanent de juridictions établies à l'étranger, comme les Cours d'appel d'Aix, d'Ancône, de Bruxelles ou d'Athènes. En tant qu'elles statuent sur l'appel des jugements des tribunaux consulaires, ces juridictions d'appel doivent elles-mêmes être considérées comme des juridictions consulaires. La jurisprudence des tribunaux mixtes est, d'ailleurs, formelle à cet égard (1).

SECTION IV

La Réforme judiciaire et l'immunité de juridiction en matière pénale

Les dispositions relatives à la réforme pénale sont contenues dans le titre II du Règlement d'organisation judiciaire. Avant d'étudier ces dispositions, une observation générale s'impose à nous, qui rendra notre étude à la fois plus claire et plus facile. Les dispositions contenues dans le titre II du Règlement d'organisation judiciaire ne se suffisent pas à elles-mêmes; elles ne forment pas un système complet de législation pénale. Ainsi, par exemple, les articles 1, 3 et 4 déterminent la composition des juridictions chargées respectivement de juger les crimes, les délits et les contraventions, mais aucun texte du Règlement d'organisation judiciaire ne définit ni les crimes, ni les délits, ni les contraventions. Ainsi encore les articles 7, 8 et 9 énumèrent les

(1) Voir notamment l'arrêt déjà cité du 23 avril 1902.

crimes et délits punissables, mais aucun texte du Règlement d'organisation judiciaire ne fixe les pénalités applicables à ces crimes et délits. Ainsi enfin l'article 6 soumet à la juridiction mixte le jugement des contraventions de police commises par les étrangers, mais aucun texte du Règlement d'organisation judiciaire n'énumère les contraventions punissables ni ne détermine les pénalités applicables aux contraventions. Il y a donc dans le Règlement d'organisation judiciaire des lacunes évidentes; ces lacunes sont, d'ailleurs, voulues : quels moyens avons-nous de les combler? Pour répondre à cette question, il est nécessaire de préciser et de bien comprendre les conditions dans lesquelles le titre II du Règlement d'organisation judiciaire a été rédigé et édicté. On se rappelle que les négociations relatives à la Réforme judiciaire, commencées en 1867, avaient été arrêtées par les événements de 1870 et que, lorsqu'elles furent reprises en 1872, Nubar Pacha essaya de substituer au projet de la commission française un nouveau projet, beaucoup plus large que celui de la commission française, qui organisait la réforme pénale en même temps et de la même manière que la réforme civile et commerciale. Le premier ministre du Khédive Ismaïl avait pensé que l'opposition du Gouvernement républicain à la réforme pénale serait moins implacable que celle du Gouvernement impérial, que cette opposition, en tout cas, ne serait pas assez pressante pour entraîner celle des autres puissances européennes. Et, dans l'espoir de lever les derniers scrupules de l'Europe, réalisant d'ailleurs un vœu formé par la commission internationale de 1869, il avait fait rédiger, sur le modèle des Codes français, un Code pénal et un Code d'instruction criminelle, qu'il avait soumis aux puissances européennes en même temps que son projet de réforme pénale. On sait, d'autre part, que le plan de Nubar Pacha échoua et que, loin de se rallier aux vues du premier ministre égyptien, les puissances se prononcèrent pour le principe d'une réforme pénale limitée, dont la commission internationale de Constantinople fut chargée d'organiser l'application. Celle-ci

procéda pratiquement de la manière suivante. Ayant à déterminer, d'une part, quelles infractions devaient être déférées à la juridiction mixte, et, d'autre part, quelle procédure devait être suivie pour l'instruction et le jugement de ces infractions, elle prit pour base de son étude le Code pénal et le Code d'instruction criminelle que Nubar Pacha venait de communiquer aux puissances, comme si, ces deux Codes étant déjà en vigueur, il s'agissait de les réformer. En d'autres termes, la commission internationale de Constantinople a procédé à la manière d'un législateur qui fait une loi nouvelle pour modifier, sur une matière donnée, la législation existante : cette loi nouvelle abroge tacitement les dispositions de la législation existante qui sont incompatibles avec elle ; elle maintient au contraire les autres, et les dispositions ainsi maintenues font désormais partie de la loi nouvelle qu'elles complètent et que souvent elles expliquent. En conséquence de la méthode suivie par la commission internationale de Constantinople, voici ce qui est advenu. Certaines dispositions du Code pénal et du Code d'instruction crimininelle ont été, implicitement mais très certainement, acceptées par la commission internationale et doivent être considérées comme faisant partie intégrante de son œuvre législative : ce sont toutes celles qui, n'étant pas incompatibles avec les décisions expressément prises par la commission internationale, expliquent et complètent ces décisions. Or, l'œuvre législative de la commission internationale a acquis force obligatoire par l'approbation commune que lui ont donnée les puissances européennes et le Gouvernement égyptien. Et, comme cette œuvre législative a trouvé son expression matérielle dans le titre II du Règlement d'organisation judiciaire, nous avons le droit de conclure des explications qui précèdent que les dispositions du titre II du Règlement d'organisation judiciaire doivent être expliquées et complétées par celles du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

§ 1. — *Les règles de compétence*

La compétence pénale de la juridiction mixte est déterminée par l'article 6 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire. De ce texte il résulte que la compétence de la juridiction mixte est générale en matière de contravention et que, en matière correctionnelle et en matière criminelle, elle est au contraire exceptionnelle. Reprenons ces deux propositions.

Et d'abord, la compétence de la juridiction mixte est générale en matière de contravention. Précisons bien la portée de cette règle. Elle ne signifie pas que toutes les contraventions commises en Egypte ressortissent à la juridiction mixte. Les contraventions commises par les indigènes, en effet, sont jugées par la juridiction indigène, et l'article 6 précité spécifie que « sont soumises « à la juridiction des tribunaux mixtes... les poursuites pour « contraventions de police commises *par les étrangers* ». D'autre part, certaines contraventions commises par les étrangers échappent, par la force des choses, à la compétence de la juridiction mixte ; nous voulons parler des contraventions aux règlements de police édictés par les consuls : ces contraventions ne peuvent être jugées que par la juridiction consulaire. En quel sens la compétence de la juridiction mixte en matière de contravention est-elle donc générale ? Elle est générale en ce sens que la juridiction mixte est seule compétente, à l'exclusion de toute autre juridiction, indigène ou consulaire, pour juger les contraventions commises par les étrangers (1) aux lois égyp-

---

(1) Tous les étrangers sont justiciables des juridictions mixtes en matiere de contravention aux lois égyptiennes de police. A cette règle il n'y a qu'une exception : elle concerne les fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie, ainsi que leurs familles (voir plus haut, p. 381 et s.). Ces personnes sont soustraites d'une manière absolue à la juridiction pénale des tribunaux mixtes : elles bénéficient de ce privilège en vertu des accords internationaux conclus en 1875 et en 1876, auxquels le décret du 1er mars 1901 n'a ni explicitement, ni implicitement dérogé. Quant aux fonctionnaires diploma-

tiennes de police, lorsque ces contraventions sont punissables. Les principaux termes de cette proposition doivent être expliqués ; nous avons à rechercher quels sont les caractères distinctifs des contraventions et quelles sont les contraventions qui, commises par des étrangers, sont punissables. A la première question il est répondu par l'article 4 du Code pénal, ainsi conçu : « Les contraventions sont les actes que la loi punit de « l'emprisonnement pendant une semaine et au-dessous, ou « d'une amende de 100 piastres tarif (1) et au-dessous », ces deux peines pouvant d'ailleurs, suivant les cas déterminés par la loi, être prononcées cumulativement ou séparément (2). Concluons immédiatement que la juridiction mixte n'est pas, en principe, compétente pour juger, même en supposant qu'elles soient commises par des étrangers, les infractions que la loi punit d'une peine supérieure à une semaine d'emprisonnement ou à 100 piastres tarif d'amende ; ces infractions, en effet, dans le système de la législation mixte, ne constituent pas des contraventions. Voici la réponse qui doit être faite à la seconde question. Les contraventions punissables sont : 1° les contraventions prévues et punies par le Code pénal mixte ; 2° les contraventions aux règlements de police édictés dans les conditions prévues par le décret du 31 janvier 1889. Ce décret sera étudié dans la section suivante : mais il nous paraît nécessaire de reproduire ici les dispositions du Code pénal. Ce sont principalement celles des articles 331 à 340.

Article 331. — Seront punis d'une amende de 5 à 25 piastres tarif :

---

tiques et consulaires de la seconde catégorie et quant aux cawass, il résulte implicitement du décret du 1er mars 1901 qu'ils sont soumis à la juridiction pénale des tribunaux mixtes pour toutes les contraventions qu'ils peuvent commettre aux lois égyptiennes de police, à moins toutefois qu'il ne s'agisse d'une contravention par eux commise dans l'exercice de leurs fonctions officielles. — Conf. : arrêt de la Cour d'Alexandrie du 18 juin 1902.

(1) La piastre tarif ou piastre égyptienne vaut 0 fr. 26.

(2) Code pénal, art. 5.

Les maîtres d'hôtelleries et les aubergistes qui, obligés à l'éclairage en vertu des ordres donnés par la police, l'auront négligé ;

Ceux qui auront embarrassé la voie publique en y déposant ou en y laissant sans nécessité des choses quelconques qui nuisent à la sûreté ou à la liberté du passage ;

Ceux qui, autorisés à déposer dans les rues ou places publiques des matériaux ou choses quelconques, ou à faire des excavations dans les lieux fréquentés, pour la réparation des égouts ou conduites d'eau ou tous autres travaux, auront négligé de les éclairer pour que les passants y prennent garde, et pour prévenir tout accident ;

Ceux qui auront contrevenu aux règlements de police ordonnant de réparer ou démolir les édifices menaçant ruine ;

Ceux qui auront déposé sur la voie publique des balayures ou autres choses encombrantes, ou de nature à produire des exhalaisons insalubres ;

Ceux qui, imprudemment, auront jeté dans la rue des choses de nature à blesser les passants par leur chute ;

Et, en général, ceux qui ne se seront pas conformés à un règlement rendu par l'autorité municipale dans les limites de sa compétence.

Article 332. — Seront punis d'une amende de 5 à 25 piastres tarif et d'un emprisonnement de vingt-quatre heures à trois jours :

Ceux qui auront négligé de nettoyer ou d'entretenir les cheminées de leurs ateliers, fours et usines où l'on fait usage du feu ;

Ceux qui, sans autorisation, auront tiré des pièces d'artifice dans les quartiers ou autres lieux où elles pourraient occasionner des dégâts ;

Et ceux qui auront tiré des coups de fusil, de pistolet ou de boîte dans l'intérieur d'une ville ou d'un village.

Article 333. — Seront punis d'une amende depuis 30 jusqu'à 100 piastres :

Les maîtres d'hôtelleries, aubergistes ou logeurs qui auront

négligé d'inscrire sur un registre tenu régulièrement toute personne qu'ils auraient logée dans leurs maisons, ou qui auraient manqué à présenter en temps opportun ledit registre aux autorités compétentes ;

Ceux qui auront fait courir des chevaux dans les lieux fréquentés ;

Ceux qui auront laissé circuler des fous ou des animaux malfaisants ou féroces, qui étaient sous leur garde ;

Ceux qui auront refusé de recevoir la monnaie de l'Etat pour la valeur qui lui est assignée ;

Et enfin ceux qui, sans excuse plausible, auront refusé ou négligé de prêter le service ou le secours dont ils avaient été requis ou qu'ils pouvaient rendre, dans les circonstances d'accidents, de chavirement de bateau, de naufrage, d'inondation, d'incendie ou autres calamités, ainsi que dans les cas de brigandage, de pillage, de perpétration flagrante de crime ou lors d'une clameur publique ;

Ceux qui auront exposé en vente des fruits ou autres comestibles nuisibles à la santé ou qui seraient gâtés ou corrompus. Les objets mis en vente seront détruits ou jetés à la mer ou à la rivière.

Article 334. — Seront punis d'une amende de 30 à 100 piastres tarif et d'un emprisonnement de vingt-quatre heures à cinq jours :

Ceux qui auront volontairement jeté des pierres ou d'autres corps durs ou des immondices sur quelqu'un, sans l'avoir atteint, ou sur les maisons, édifices et clôtures, ou dans les jardins d'autrui, et ceux qui seront entrés dans un champ préparé, ensemencé ou couvert de la récolte, ou qui y auront passé sans en avoir le droit.

Article 335. — Seront punis d'une amende de 50 à 75 piastres tarif :

Ceux qui auront volontairement causé des dommages aux propriétés mobilières d'autrui ;

Ceux qui auront par imprudence occasionné la mort ou la blessure des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, soit en laissant divaguer des fous ou des animaux malfaisants ou féroces, soit en forçant ces animaux ou bestiaux à une course rapide, ou en les accablant d'une charge excessive, soit par des jets de pierres ou autres corps durs, ou par l'excavation faite dans un lieu quelconque.

Article 336. — Seront punis d'une amende de 50 à 100 piastres tarif et d'un emprisonnement de trois jours à une semaine, les auteurs des bruits ou tapages troublant, sans aucun motif, la tranquillité des habitants, ou qui auront volontairement enlevé ou déchiré à dessein les affiches apposées par ordre de l'autorité publique.

Article 337. — Seront également punis d'une amende de 50 à 100 piastres tarif, ceux qui laisseront paître des bestiaux sur des terrains enclos ou cultivés, ou contenant des récoltes ou productions, ou dans des vignes ou jardins appartenant à autrui.

Article 338. — La peine sera de trois à huit jours de prison pour avoir mené paître lesdits bestiaux dans les lieux précités.

Article 339. — Seront punis d'une amende de 50 à 100 piastres tarif, ceux qui auront de faux poids ou balances, de fausses mesures dans leurs boutiques, magasins ou dans les halles, marchés ou foires, ou qui emploieront des poids ou des mesures différents de ceux qui sont établis par les lois en vigueur. Seront en même temps saisis ou confisqués lesdits poids et lesdites mesures.

Article 340. — Seront punis d'un emprisonnement de trois jours à une semaine et d'une amende de 50 à 100 piastres tarif :

Ceux qui auront dégradé les chemins publics, les places, promenades ou autres lieux destinés à l'utilité publique ou qui les auront usurpés ;

Ceux qui se seraient rendus coupables de rixe ou d'injures non publiques et ne renfermant pas l'imputation d'un fait déterminé.

En matière correctionnelle et en matière criminelle la compétence de la juridiction mixte est exceptionnelle. Cette compétence est restreinte par l'article 6 du Règlement d'organisation judiciaire à certains crimes et délits limitativement déterminés. Observons tout de suite que, dans les limites qui lui sont assignées, le pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes en matière correctionnelle et en matière criminelle s'exerce sur les indigènes aussi bien que sur les étrangers (1); il en est autrement, nous venons de le voir, du pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes en matière de contravention : ce pouvoir juridictionnel ne s'exerce que sur les étrangers. La raison de cette différence sera facilement comprise lorsque nous aurons donné la liste des crimes et délits rentrant dans la compétence de la juridiction mixte. Ces crimes et délits peuvent être divisés en deux grandes catégories, dont la première comprend tout à la fois des faits qualifiés crimes et des faits qualifiés délits, et la seconde comprend seulement des faits qualifiés délits. Hâtons-nous d'ajouter que cette division ne correspond pas à une différence dans les caractères des infractions soumises à la juridiction mixte ; elle est très artificielle et s'explique uniquement par des motifs d'ordre chronologique.

Dans la première catégorie il convient de ranger les crimes et délits prévus par les articles 7, 8 et 9 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire. Ces crimes et délits se subdivisent eux-mêmes en trois groupes.

Le premier groupe comprend *les crimes et délits commis directement contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice*

(1) En ce qui concerne les étrangers, même observation que dans la note précédente. Les fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la première catégorie, ainsi que leurs familles, sont soustraits d'une manière absolue à la juridiction tant criminelle que correctionnelle des tribunaux mixtes. Les fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la seconde catégorie, ainsi que les cawass, y sont, au contraire, soumis, à moins qu'il ne s'agisse d'une infraction commise dans l'exercice des fonctions officielles du fonctionnaire diplomatique ou consulaire ou du cawass.

dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. L'article 7 en donne l'énumération suivante : *a*) outrages par gestes, paroles ou menaces ; *b*) calomnies et injures, à la condition qu'elles aient été proférées soit en présence du magistrat, du juré ou de l'officier de justice, soit dans l'enceinte du tribunal, ou qu'elles aient été publiées par voie d'affiches, d'écrits, d'imprimés, de gravures ou d'emblèmes ; *c*) voies de fait contre la personne du magistrat, du juré ou de l'officier de justice, comprenant les coups, blessures et homicide volontaire, avec ou sans préméditation ; *d*) voies de fait exercées contre les magistrats, les juré ou les officiers de justice, ou menaces à eux faites, pour obtenir un acte injuste et illégal ou l'abstention d'un acte juste et légal ; *e*) abus par un fonctionnaire public de son autorité contre les magistrats, les jurés ou les officiers de justice dans le même but ; *f*) tentative de corruption exercée directement contre eux ; *g*) recommandation donnée à un juge par un fonctionnaire public en faveur d'une des parties. Ces divers termes de l'article 7 du Règlement d'organisation judiciaire doivent être interprétés restrictivement. Voici, d'ailleurs, le commentaire qui en a été fait par la commission internationale de Constantinople elle-même. « La commission, dit le rapport officiel, a pensé qu'il lui « appartenait de restreindre les crimes et délits de ce groupe « dans la limite de ce qui est strictement nécessaire aux tribu- « naux pour fonctionner avec sécurité et indépendance. En con- « séquence elle a pris soin de n'y admettre que les crimes et « délits commis directement contre la personne même des ma- « gistrats et des officiers de justice. Dans cette limite, elle arri- « vait à écarter plusieurs cas qui auraient pu donner lieu à des « difficultés d'appréciation sur la portée de l'acte incriminé, et « par conséquent à des conflits de juridiction qu'elle a principa- « lement eu à cœur d'éviter. Ainsi elle a compris dans ce pre- « mier groupe l'outrage par gestes, paroles et menaces, les voies « de fait qui comprennent les coups, les blessures, l'homicide « volontaire avec ou sans préméditation, les voies de fait spé-

« ciales qui ont pour objet d'obtenir un acte injuste ou illégal ou « l'abstention d'un acte juste ou légal, enfin l'abus par un fonc- « tionnaire de son autorité dans le même but, abus que la loi « égyptienne punit quand il se manifeste même par une simple « recommandation. Tous ces actes sont évidemment commis « directement » contre la personne du magistrat ou de l'officier « de justice. Mais la commission a cru devoir écarter les crimes « et délits qui s'attaquent, non à la personne des magistrats et « des officiers de justice, mais à leurs biens, par voie d'incendie « ou de tout autre mode de destruction. Elle n'a admis la ca- « lomnie et l'injure publiques qu'à la condition qu'elles aient « été proférées soit en présence du magistrat, soit dans l'enceinte « du tribunal, ou publiées par voie d'écrits, d'impressions, d'af- « fiches, de gravures ou d'emblèmes. Elle a pensé que quelques « paroles échappées à un premier moment d'irritation et qui ne « viendraient pas atteindre la personne même du juge, ne pou- « vaient compromettre ni la dignité de la justice, ni la sécurité « de sa marche. De même, elle n'a admis la tentative de corrup- « tion que lorsqu'elle s'adresserait au magistrat lui-même, et « non lorsqu'elle serait dirigée contre quelque personne de sa « famille. Il s'agirait là, en effet, d'une simple tentative qui, « dans les circonstances où on la suppose commise, pourrait « donner lieu à des difficultés d'interprétation, et par consé- « quent à des conflits de juridiction ». Le rapport officiel prend également soin de préciser quelles personnes sont comprises sous la dénomination de « magistrats » et sous celle « d'officiers de justice ». Sont compris sous la dénomination de « magistrats » les juges des tribunaux de première instance, les conseillers de la Cour d'appel, les jurés et les assesseurs. Sont compris sous la dénomination d' « officiers de justice » les greffiers, les commis-greffiers assermentés, les interprètes attachés au tribunal et les huissiers titulaires (1). Enfin un tableau annexé au rapport offi-

(1) Conf. Règlement d'organisation judiciaire (Titre II), art. 10.

ciel contient la liste des peines applicables aux divers crimes et délits prévus par l'article 7 du Règlement d'organisation judiciaire ; ces peines sont celles édictées par le Code pénal (1).

Le deuxième groupe comprend les *crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice*. Ces crimes et délits, énumérés par l'article 8 (Titre II) du Règle-

---

(1) Ces peines sont les suivantes :

1° Outrages par gestes, paroles ou menaces :

a) Contre les magistrats : prison, huit jours à six mois :
Si c'est à l'audience : prison, six mois à un an ;

b) Contre les officiers de justice : amende, 100 à 300 piastres égyptiennes.

2° Calomnies :

a) Si le fait imputé entraîne une inculpation pour crime : prison, un à trois ans ;

b) Dans tous les autres cas d'imputation d'un fait déshonorant : prison, un à six mois ;

c) Imputation non d'un fait mais d'un vice déterminé hors la présence du magistrat et avec publicité : prison, vingt-quatre heures à un mois ; amende, 100 à 300 piastres égyptiennes.

3° Voies de fait :

a) Coups simples : prison, six mois à deux ans ;

b) Quand il s'en est suivi une blessure ou une maladie : prison, six mois à deux ans ;

c) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : prison, deux à quatre ans ;

d) Quand il en est résulté une incapacité de travail de plus de vingt jours : prison, deux à quatre ans ;

e) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : prison, de deux à six ans ;

f) S'il en est résulté la perte ou l'amputation d'un membre : travaux forcés, trois à six ans ;

g) Quand il y a eu préméditation dans ce dernier cas : travaux forcés, six à vingt ans ;

h) Homicide volontaire sans préméditation : travaux forcés, quinze ans ;

i) Homicide avec préméditation : peine de mort. La peine de mort ne peut être prononcée que si l'accusé a avoué ou a été vu commettant le crime ;

j) Tentative d'homicide avec ou sans préméditation : travaux forcés, trois à quinze ans.

4° Voies de fait ou menaces pour obtenir un acte injuste ou l'abstention

ment d'organisation judiciaire, sont les suivants : *a)* attaque ou résistance avec violence ou voies de fait contre les magistrats en fonctions, ou les officiers de justice instrumentant ou agissant légalement pour l'exécution des sentences ou mandats de justice, ou contre les dépositaires ou agents de la force publique chargés de prêter main-forte à cette exécution ; *b)* abus d'autorité de la part d'un fonctionnaire public, pour empêcher l'exécution ; *c)* vol de pièces judiciaires dans le même but ; *d)* bris de scellés apposés par l'autorité judiciaire, détournement d'objets saisis en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement ; *e)* évasion de prisonniers détenus en vertu d'un mandat ou d'une sentence, et actes qui ont directement provoqué cette évasion ; *f)* recel de prisonniers évadés, dans le même cas (1). Ici encore l'interpréta-

---

d'un acte juste : détention, de deux à quinze ans ; privation de tout grade ou fonction publique.

5° Abus d'autorité par un fonctionnaire dans le même but : prison, un à six mois ;

S'il en est résulté une sentence reconnue injuste sur prise à partie : prison, trois à dix-huit mois, ou exil, six mois à trois ans.

6° Tentative de corruption : prison, un an, privation pendant six ans de tout grade, emploi, traitement ou pension.

7° Recommandation donnée à un juge par un fonctionnaire public en faveur d'une partie : amende, 1,000 à 5,000 piastres égyptiennes :

S'il en est résulté une sentence injuste ou un déni de justice : prison, quarante-cinq jours à trois mois, ou exil de deux à six mois.

(1) Les peines, prévues par le Code pénal et relevées dans le tableau annexé au rapport officiel de la commission de Constantinople, sont les suivantes :

1° Rébellion :

a) Rébellion simple : prison, six jours à six mois ;

b) Avec armes : prison, six mois à deux ans.

2° Abus d'autorité par un fonctionnaire pour empêcher l'exécution : prison, trois ans.

3° Vol de pièces judiciaires dans le même but :

a) Par un particulier : prison, six mois à deux ans ;

b) Par le dépositaire : prison, un à trois ans ; amende, un mois de traitement ;

c) S'il y a eu violences exercées contre le dépositaire : travaux forcés, trois à quinze ans.

4° Bris de scellés ;

tion restrictive est de rigueur. Les crimes et délits énumérés par l'article 8 ne sont soumis à la compétence de la juridiction mixte que lorsqu'ils ont été commis *directement* contre l'exécution des sentences et des mandats de justice. « Si, par exemple, dit le « rapport officiel précité, des scellés apposés par justice ont été « brisés, non par le plaideur malheureux qui veut empêcher le « cours de la justice, mais par un voleur qui les enlève unique- « ment parce qu'ils s'opposent à la perpétration du vol qu'il « médite, il y a là un délit qui ne peut rester impuni, sans doute, « mais qu'il n'est pas nécessaire, dans l'intérêt du fonctionne- « ment des nouveaux tribunaux, de leur attribuer ».

Enfin le troisième groupe comprend les *crimes et délits imputés*

---

a) Si les scellés ont été apposés en matière de crime : prison, six mois à un an ;

b) Si c'est le gardien qui en est coupable : prison, un à six ans ;

c) Bris de scellés dans tout autre cas : prison, huit jours à six mois ;

d) Si c'est le gardien : prison, six mois à un an.

5° Détournement d'objets saisis :

a) Par un tiers (assimilé au vol) : prison, trois mois à un an ;

b) Par le saisi lui-même (assimilé à l'abus de confiance) : prison, deux mois à deux ans ; amende égale au quart de la restitution.

6° Evasion des détenus :

a) Si c'est un condamné à une peine temporaire : à la moitié de la peine prononcée (sauf que la peine supplémentaire de l'exil est subie dans une maison de détention) ;

b) Si c'est un inculpé : prison, six mois à un an ;

c) Si c'est une peine perpétuelle : l'exil est changé en détention, la détention en travaux forcés ;

d) Complicité directe simple : prison, huit jours à six mois ;

En fournissant en outre des armes propres à opérer l'évasion avec violence contre les personnes, si c'est un gardien ayant reçu des dons ou promesses : travaux forcés à temps ;

Quand il s'agit d'un condamné à mort ou à une peine afflictive perpétuelle, autre que l'exil, ou d'un inculpé de crime entraînant ces peines : travaux forcés, trois à quinze ans ;

Quand il s'agit d'un condamné ou inculpé pour d'autres faits : détention trois à quinze ans ;

e) Recèlement d'évadés en matière de crimes : prison, six mois à deux ans ;

En matière de délits, prison, deux à six mois.

aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils sont accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'abus de ces fonctions. L'article 9 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire les énumère en ces termes : *a*) sentence injuste rendue par faveur ou inimitié ; *b*) corruption ; *c*) non révélation de la tentative de corruption ; *d*) déni de justice ; *e*) violences exercées contre les particuliers ; *f*) violation de domicile sans les formalités légales ; *g*) exactions ; *h*) détournement de deniers publics ; *i*) arrestation illégale ; *j*) faux dans les sentences et actes (1). Cette énumération, à la différence de celles faites par les articles 7 et 8 du Règlement d'organisation judiciaire, n'est pas limitative. Voici, en effet, ce que nous lisons dans le

---

(1) Les peines sont les suivantes :

1° Sentence injuste par faveur ou inimitié :

a) S'il s'en est suivi une sentence prononçant une peine qui n'aurait pas dû être prononcée : prison, six mois à un an ;

b) Dans les autres cas : privation de tout grade ou fonction.

2° Corruption : détention à temps, privation de tout grade et fonction, amende égale au don ou à la promesse ;

S'il s'agit d'un juge en matière criminelle, le minimum de la détention sera de quinze ans.

3° Non-révélation de tentative de corruption. Il n'y a lieu à condamnation que s'il y a eu corruption réellement commise.

4° Déni de justice : amende de 800 à 2,000 piastres égyptiennes.

5° Violences exercées contre les particuliers : prison, huit jours à un an.

6° Exactions : détention, trois à quinze ans.

7° Violation de domicile : prison, six mois à un an.

8° Détournement de deniers publics : détention, cinq à quinze ans.

9° Arrestation illégale : prison, six mois à trois ans.

10° Faux dans les sentences et actes : détention, dix à quinze ans.

La déclaration qu'il existe des circonstances atténuantes permet d'abaisser : la mort aux travaux forcés à temps, trois à quinze ans : les travaux forcés à perpétuité, à la détention à temps ; les travaux forcés à temps ou la détention à perpétuité, jusqu'à deux ans de prison minimum ; l'exil à perpétuité, à l'exil à temps ou à un an de prison minimum ; l'exil à temps, détention à temps, privation de grade, de fonction et des droits civils, à la prison de six mois à trois ans. — En cas de prison pour délit, on prononcera le minimum et on pourra même descendre à cinq piastres égyptiennes d'amende (Tableau annexé au rapport officiel de la commission de Constantinople).

rapport officiel de la commission internationale de Constantinople : « On comprend que la délimitation de ce groupe de « crimes et délits ne peut porter que sur le caractère de la per- « sonne de l'inculpé et sur les circonstances dans lesquelles « l'accusateur prétend que le fait délictueux a été commis, et « non sur le délit en lui-même. Il suffit, en effet, pour qu'il y ait « un motif d'attribuer la compétence aux tribunaux égyptiens « mixtes, que le délit soit imputé au magistrat ou à l'officier de « justice et qu'en même temps le demandeur soutienne que c'est « dans leurs fonctions qu'ils l'ont commis. La commission s'est « bornée à énoncer ceux des crimes et délits qui peuvent être le « plus habituellement et le plus spécialement imputés à des ma- « gistrats ou à des officiers de justice ».

Jusqu'en 1900 la compétence de la juridiction mixte en matière correctionnelle et en matière criminelle est restée rigoureusement limitée aux crimes et délits que nous venons d'énumérer et de caractériser avec les articles 7, 8 et 9 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire. Le Gouvernement égyptien avait demandé, en 1873, que les faits de banqueroute frauduleuse fussent déférés à la connaissance de la juridiction mixte, au moins lorsque ces faits avaient été commis après le jugement déclaratif de faillite. La commission de Constantinople avait même reconnu le bien-fondé de cette demande, considérant que « l'effet d'un jugement déclaratif de faillite étant de transporter « les biens du failli à la masse des créanciers, tout acte qui avait « pour but direct d'empêcher la masse de disposer de ces biens « était directement commis contre l'exécution de la sentence », et, en conséquence, elle avait proposé aux puissances de soumettre au jugement de la juridiction mixte les faits de banqueroute frauduleuse ; elle spécifiait toutefois que, pour que la juridiction mixte pût être saisie, il fallait : 1° que les actes constitutifs de la banqueroute frauduleuse eussent eu pour but, de la part du failli, de détourner ou de dissimuler une partie de l'actif au préjudice de la masse des créanciers ; 2° qu'il s'agît

d'une accusation portée contre le failli exclusivement ; 3° que le jugement eût été signifié au failli ou publié par affiche, au moment où le fait incriminé avait été commis. Mais les puissances, à l'instigation de la France, avaient refusé de ratifier sur ce point l'œuvre de la commission, et, le Gouvernement égyptien ayant dû céder, les faits de banqueroute frauduleuse restèrent exclus de la compétence de la juridiction mixte. L'expérience ne tarda pas à démontrer que la commission avait été mieux inspirée que les puissances et que celles-ci avaient compté sans l'excessive indulgence de certains tribunaux consulaires. En fait, l'injuste méfiance des puissances à l'égard de la juridiction mixte profita surtout aux banqueroutiers. Une réforme s'imposait. Elle a été faite en 1900, et elle a été faite très complètement. Le troisième décret du 26 mars 1900, rendu sur l'avis conforme de la commission internationale de 1898, a ajouté à l'article 6 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire la disposition suivante : « Seront soumises à la juridiction des tribunaux « mixtes... 2° les poursuites contre les auteurs ou les complices « des délits prévus au chapitre IX du Code pénal dans les cas « de faillites mixtes ». Le chapitre IX dont il est ici question est le chapitre IX du titre III du Code pénal. Ce chapitre a été entièrement remanié en 1900 par le sixième décret du 26 mars. Il prévoit les délits de banqueroute et certains délits connexes. Ces délits forment la seconde catégorie des infractions soumises à la compétence exceptionnelle de la juridiction mixte en matière pénale. Précisons les caractères distinctifs de ces divers délits ainsi que les peines encourues par leurs auteurs.

Le chapitre IX (Titre III) du Code pénal prévoit en premier lieu le délit de banqueroute frauduleuse, qu'il punit de la peine correctionnelle de deux à cinq ans d'emprisonnement (1). Dans la plupart des législations, la banqueroute frauduleuse est une infraction qualifiée crime, et, avant la réforme de 1900, le Code

(1) Code pénal, art. 294.

pénal mixte la considérait lui-même comme un crime ; l'ancien article 295 de ce Code la punissait en effet de la peine criminelle des travaux forcés à temps. Le décret précité du 26 mars 1900 a correctionnalisé la banqueroute frauduleuse. Pourquoi ? Le motif de cette réforme est un motif d'ordre pratique : on a correctionnalisé la banqueroute frauduleuse pour éviter de la soumettre à la Cour d'assises, dont la réunion, à cause des difficultés presque insurmontables que présente la composition du jury en Egypte, n'est désirable que dans des circonstances exceptionnelles. Les caractères constitutifs de la banqueroute frauduleuse n'ont d'ailleurs pas été modifiés ; ils sont ainsi déterminés par les articles 293 et 297 du Code pénal. L'article 293 dispose : « Tout commerçant en état de cessation de paiements « sera déclaré banqueroutier frauduleux dans les cas suivants : « 1° s'il a soustrait, détruit ou altéré ses livres ; 2° s'il a détourné « ou dissimulé une partie de son actif au préjudice de ses « créanciers ; 3° si, soit dans ses écritures, son bilan ou un acte « quelconque, soit même par une reconnaissance verbale ou « pour avoir évité sciemment de produire des documents ou des « explications, il s'est frauduleusement reconnu ou fait recon- « naître débiteur de sommes qu'il ne devait pas réellement ». L'article 297 vise l'hypothèse de la faillite des sociétés anonymes ou par actions ; il dispose : « Dans le cas de faillite d'une société « anonyme ou par actions, les administrateurs et directeurs de « la société seront passibles des peines de la banqueroute « frauduleuse, s'ils sont reconnus coupables d'un des faits prévus « par l'article 293 de ce Code, ou s'ils ont occasionné la faillite « de la société par fraude ou dol, et notamment s'ils ont contri- « bué à la cessation des paiements de la société, soit en indi- « quant faussement le capital souscrit ou versé, soit en distri- « buant des dividendes fictifs, soit en s'attribuant dolosivement « des prélèvements supérieurs à ceux autorisés par le contrat « social ».

Le chapitre IX prévoit, en second lieu, le délit de banqueroute

simple, que l'article 279 punit de la peine correctionnelle d'un mois à deux ans d'emprisonnement. Quels sont les éléments constitutifs de ce délit, ou pour poser la question sous sa forme technique, quelles sont les causes de la banqueroute simple? La législation mixte, à l'exemple de la législation française (1), distingue deux séries de causes de banqueroute simple, *les unes obligatoires pour le juge*, en ce sens que le juge ne peut pas se dispenser de prononcer la peine lorsqu'il constate l'un des faits délictueux énumérés par la loi, *les autres simplement facultatives pour le juge*, en ce sens que le juge peut, tout en constatant l'un des faits délictueux énumérés par la loi, ne pas prononcer la peine. Les causes de banqueroute simple *obligatoires pour le juge* sont déterminées par l'article 295 du Code pénal mixte. Ce texte est ainsi conçu : « *Sera déclaré* banqueroutier simple, en géné-« ral, tout commerçant qui, par son imprudence ou sa faute « grave, aura été cause de la perte subie par ses créanciers et, « spécialement, celui qui se trouvera dans les cas suivants : « 1° si ses dépenses personnelles ou les dépenses de sa maison « ont été jugées excessives ; 2° s'il a consommé de fortes sommes « au jeu, à des opérations de pur hasard ou à des opérations « fictives de bourse ou sur marchandises ; 3° si, dans l'intention « de retarder sa faillite, il a fait des achats pour revendre au-« dessous des cours ; si, dans la même intention, il s'est livré à « des emprunts, circulations d'effets et autres moyens ruineux « de se procurer des fonds ; 4° s'il a obtenu un concordat au « moyen de manœuvres frauduleuses ». Les causes de banqueroute simple *facultatives pour le juge* sont déterminées par l'article 296, ainsi conçu : « *Pourra être déclaré* banqueroutier « simple tout commerçant qui se trouvera dans un des cas « suivants : 1° s'il n'a pas tenu les livres exigés par l'article 12 « du Code de commerce, ou n'a pas fait l'inventaire prescrit par « l'article 14 ; ou si ses livres, incomplets ou irrégulièrement

(1) Code de commerce français : art. 585 et 586.

« temps, n'offrent pas sa véritable situation active et passive, « sans néanmoins qu'il y ait fraude ; 2° s'il ne s'est pas conformé « aux articles 20 et 23 du Code de commerce ; 3° s'il n'a pas fait « la déclaration de la cessation de ses paiements dans le délai « prescrit par l'article 202 du Code de commerce, ou s'il n'a pas « fait le dépôt du bilan prescrit par les articles 203 et 204, ou si « les renseignements prescrits par ces dernières dispositions « sont reconnus inexacts ; 4° si, sans empêchement légitime, il « ne s'est pas rendu en personne aux convocations du juge-« commissaire, ou s'il n'a pas fourni les renseignements deman-« dés par celui-ci, ou si les renseignements fournis sont inexacts ; « 5° si, après la cessation de ses paiements, il a sciemment payé « ou favorisé un créancier au préjudice de la masse ou s'il lui a « promis un avantage particulier en vue d'obtenir son adhésion « à un concordat ; 6° s'il est déclaré en faillite avant d'avoir « satisfait aux obligations d'un précédent concordat ». L'article 298, prévoyant l'hypothèse de la faillite des sociétés anonymes ou par actions, précise les cas dans lesquels les administrateurs et directeurs de ces sociétés sont passibles des peines de la banqueroute simple ; ces cas sont les suivants : « 1° s'ils sont « reconnus coupables d'un des faits prévus par les articles 295, « n°s 2 et 3, et 296, n°s 1, 3, 4 et 5, du Code pénal ; 2° s'ils ont « dolosivement omis de publier le contrat social dans les formes « voulues par la loi ; 3° s'ils ont coopéré ou donné leur assenti-« ment à des actes contraires aux statuts de la société ».

Le chapitre IX prévoit enfin certains délits connexes aux délits de banqueroute frauduleuse et de banqueroute simple, qu'il punit d'une double peine, l'emprisonnement de trois mois à trois ans et l'amende de 100 à 10,000 piastres tarif (1), cette seconde peine étant facultative pour le tribunal. Ce qui caractérise ces délits connexes, c'est qu'ils sont commis par d'autres que par le failli. L'article 300 du Code pénal mixte, qui les énumère,

(1) Code pénal mixte (art. 300 et 301).

s'exprime ainsi : « Seront punis... en dehors des cas de compli-
« cité légale : 1° toutes personnes, même le conjoint et les des-
« cendants ou ascendants du failli ou alliés au même degré, qui
« auront soustrait, dissimulé ou recelé tout ou partie de l'actif
« mobilier ou immobilier du failli ; 2° ceux qui, sans être créan-
« ciers, auront frauduleusement pris part aux délibérations d'un
« concordat ou présenté dans la faillite et affirmé, soit en leur
« nom, soit par interposition de personnes, des créances suppo-
« sées ; 3° ceux qui, étant créanciers, auront frauduleusement
« exagéré leurs créances ou stipulé, soit avec le failli, soit avec
« toutes autres personnes, des avantages particuliers à raison ou
« sous prétexte de leur vote dans les délibérations d'un concordat
« ou d'une faillite, ou qui auront fait un traité particulier à leur
« avantage ou au préjudice de la masse ; 4° les syndics qui se
« seront rendus coupables de malversation dans leur gestion ».

Tels sont les divers délits que le troisième décret du 26 mars 1900 a soumis à la compétence de la juridiction mixte. Une observation générale, commune à tous ces délits, doit être faite ici. La juridiction mixte n'est compétente pour connaître des délits de banqueroute simple ou frauduleuse et des délits connexes que si la faillite, au cours de laquelle ces délits se manifestent, est une faillite mixte. Il n'y a aucun doute à cet égard, et la rédaction de l'alinéa que le troisième décret du 26 mars 1900 a ajouté à l'article 6 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire est très caractéristique. Les auteurs du décret ne se bornent pas à renvoyer au chapitre IX du titre III du Code pénal ; ils spécifient qu'il s'agit des délits prévus au chapitre IX du Code pénal, *dans les cas de faillites mixtes*. Si donc la faillite n'est pas mixte, c'est-à-dire si toutes les parties intéressées dans la faillite et le failli sont indigènes ou appartiennent à la même nationalité étrangère, la juridiction mixte reste incompétente pour connaître des délits de banqueroute et des délits connexes.

Nous avons ainsi fixé les limites de la compétence pénale de la juridiction mixte et, par là même, précisé l'atteinte que la

Réforme judiciaire a portée à l'immunité de juridiction en matière pénale. En réalité, cette atteinte est très légère. La juridiction consulaire ou, plus exactement, la juridiction étrangère reste la juridiction de droit commun pour les crimes et les délits commis par les étrangers en Egypte; elle a compétence exclusive pour juger, lorsqu'ils sont commis par des étrangers, les crimes et les délits qui ne rentrent ni dans la catégorie des infractions prévues par les articles 7, 8 et 9 du Règlement d'organisation judiciaire, ni dans la catégorie de celles prévues par le chapitre IX (Titre III) du Code pénal mixte. En matière de simple police, la juridiction consulaire reste compétente, comme nous l'avons déjà fait observer, pour juger les contraventions aux règlements de police des consuls.

Nous en aurions terminé avec l'étude des règles de compétence en matière pénale, s'il ne nous restait à résoudre une dernière question qu'il eût peut-être été plus logique de traiter dans la section précédente, mais qui, traitée ici, sera plus facilement comprise et plus utilement discutée. L'intérêt pratique de cette question n'est pas moindre que son intérêt théorique. Il s'agit de savoir si la constitution de partie civile est possible devant la juridiction consulaire, lorsque la partie lésée est indigène ou n'appartient pas à la même nationalité étrangère que l'inculpé. Pour bien comprendre pourquoi et comment cette question se pose, il faut se rappeler que, dans le système de la plupart des législations étrangères, et notamment dans le système des législations française et italienne (1), qui, à raison de l'importance des colonies française et italienne, sont les législations étrangères le plus fréquemment appliquées en Egypte, l'action civile en réparation du préjudice causé par un crime ou par un délit peut être intentée par la partie lésée, soit directement devant le tribunal civil, soit accessoirement à l'action publique devant le tribunal de répression. Avant la Réforme judiciaire, l'application intégrale de cette

(1) Loi consulaire française du 28 mai 1836 (art. 3). — Loi consulaire italienne du 28 janvier 1866 (art. 77 et 78).

règle en Egypte ne souffrait aucune difficulté. Un crime ou un délit était commis par un étranger contre un indigène ou contre un étranger n'appartenant pas à la même nationalité que lui : la partie lésée pouvait exercer dans toute sa plénitude le choix qui lui était donné par la loi nationale de l'inculpé étranger ; elle pouvait saisir par voie principale le tribunal étranger statuant en matière civile, en vertu de la règle « *Actor sequitur forum rei* », et elle pouvait saisir par voie incidente le tribunal étranger statuant en matière pénale, en vertu des principes particuliers à la législation de ce tribunal. La Réforme judiciaire est venue, qui a suspendu en matière civile l'application de la règle « *Actor sequitur forum rei* ». La juridiction civile étrangère n'est donc plus compétente pour statuer sur l'action de la partie lésée, et, si la partie lésée veut agir au civil par voie principale, elle est obligée de saisir la juridiction mixte. Mais la Réforme judiciaire n'a pas modifié, du moins au point de vue qui nous occupe, la compépétence pénale de la juridiction étrangère. Celle-ci est restée compétente pour juger les crimes et les délits commis par les étrangers en Egypte, quelle que soit la nationalité de la victime : la Réforme judiciaire, en d'autres termes, ne l'a pas dessaisie de l'action publique. Cela étant, la partie lésée a-t-elle conservé le droit d'intenter l'action civile accessoirement à l'action publique devant la juridiction étrangère de répression ?

La pratique des tribunaux consulaires français, britanniques et helléniques résout invariablement la question dans le sens de l'affirmative. Jusqu'en 1907, la pratique des tribunaux consulaires italiens l'a, au contraire, résolue dans le sens de la négative ; mais, en 1907, à la suite d'un arrêt de la Cour de cassation de Rome (1), qui a condamné cette pratique, les tribunaux consulaires italiens ont modifié leur jurisprudence et se sont ralliés au système des tribunaux consulaires français, britanniques et helléniques. D'autre part, la Cour d'Alexandrie, dans un arrêt très

(1) L'arrêt de la Cour de cassation de Rome est du 27 septembre 1907.

fortement motivé en date du 6 mai 1908, pose en principe que la juridiction mixte est seule compétente pour statuer sur l'action civile en responsabilité née d'un délit ou d'un crime, lorsque l'auteur du crime ou du délit et la partie lésée n'appartiennent pas à la même nationalité; elle décide, en conséquence, que la juridiction mixte est régulièrement saisie de l'action en dommages-intérêts formée par un indigène contre un étranger ou par un étranger contre un autre étranger appartenant à une nationalité différente, et cela, alors même que le demandeur se serait précédemment constitué partie civile pour le même fait devant la juridiction consulaire dont dépend le défendeur et que cette juridiction consulaire aurait statué sur le dommage; elle ajoute, toujours conséquente avec elle-même, que la décision de la juridiction consulaire statuant sur le dommage n'a pas l'autorité de la chose jugée vis-à-vis de la juridiction mixte et qu'elle doit être considérée comme inexistante par la juridiction mixte. On voit donc que la question posée est diversement résolue par les deux ordres de juridictions qui se partagent l'administration de la justice à l'égard des étrangers en Egypte. Après mûre réflexion, nous croyons que la pratique actuelle des tribunaux consulaires n'est pas conforme aux vrais principes juridiques, et voici les raisons sur lesquelles nous fondons notre opinion. Depuis la Réforme judiciaire, la juridiction étrangère est radicalement incompétente pour connaître des contestations en matière civile dans lesquelles le demandeur et le défendeur n'appartiennent pas à la même nationalité étrangère : l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire attribue à la juridiction mixte, et *à la juridiction mixte seule*, la connaissance des contestations en matière civile entre étrangers et indigènes et entre étrangers de nationalités différentes. Il s'agit dès lors de savoir, étant d'ailleurs hors de doute que le statut personnel n'est pas en cause, si la contestation que suppose l'exercice par la partie lésée de l'action en dommages-intérêts est ou n'est pas *une contestation en matière civile*. Or, poser la question, c'est évidemment

la résoudre, et la conclusion suivante s'impose : l'action civile en réparation du dommage causé par un crime ou par un délit, lorsque, du moins, l'auteur du crime ou du délit et sa victime n'appartiennent pas à la même nationalité, doit être portée devant la juridiction mixte, et elle ne peut être portée que devant la juridiction mixte. — Soit, dira-t-on pour justifier la pratique consulaire, il est entendu que la partie lésée ne peut pas intenter l'action civile devant la juridiction étrangère, *directement et par voie principale*; mais de ce que la partie lésée ne peut pas agir par voie principale devant la juridiction étrangère, il ne résulte pas nécessairement qu'elle ne puisse pas agir par voie incidente devant cette même juridiction statuant au pénal. Le Règlement d'organisation judiciaire n'a pas modifié les attributions pénales de la juridiction étrangère ; ces attributions sont restées après la Réforme judiciaire ce qu'elles étaient avant ; d'où la conséquence que la juridiction étrangère a conservé le droit, qu'elle avait avant la Réforme judiciaire, de statuer sur l'action civile intentée devant elle par voie incidente et accessoirement à l'action publique. — Ce raisonnement est faux, et, pour démontrer son erreur, il suffit de remarquer que l'action civile intentée par voie incidente devant le tribunal de répression, si elle est connexe à l'action publique, reste néanmoins distincte de celle-ci et conserve son caractère propre d'action privée en dommages-intérêts, de telle sorte que le tribunal de répression, en tant qu'il statue sur l'action civile, statue bien réellement et bien certainement *en matière civile*, ou mieux, dans les limites d'une compétence civile que la loi, pour des raisons que nous n'avons pas à examiner ici, lui a exceptionnellement attribuée. Cette compétence civile d'une juridiction étrangère, quelque exceptionnelle qu'elle soit, est évidemment incompatible avec la disposition de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire. La règle « *Accessorium sequitur principali* », sur laquelle est fondée l'attribution exceptionnelle de compétence civile faite au tribunal de répression, n'est pas une règle de droit

international ; elle ne peut exercer son influence et être appliquée que dans les limites d'une même souveraineté : il ne peut pas être question de l'appliquer, si son application doit avoir pour conséquence de dessaisir la juridiction civile égyptienne au profit de la juridiction pénale étrangère (1).

La juridiction mixte a donc compétence exclusive pour statuer sur l'action civile en réparation du dommage causé par un crime ou par un délit, lorsque l'auteur du crime ou du délit et sa victime n'appartiennent pas à la même nationalité. Mais alors une question nouvelle se pose, qui est la suivante : la chose jugée au pénal par la juridiction étrangère de répression a-t-elle une influence sur la décision à rendre au civil par la juridiction mixte ? La Cour d'Alexandrie a toujours résolu cette question dans le sens de la négative. L'arrêt le plus récent rendu en la matière date du 27 novembre 1901. Nous trouvons dans cet arrêt un exposé de principes très complet, qu'il est intéressant de reproduire. « Attendu, dit la Cour, que le juge est le libre « appréciateur de tous les faits et éléments de la cause à lui « soumise, à moins que la loi, par une disposition expresse, n'ait « apporté une restriction à cette liberté ; attendu que la loi « mixte ne contient aucune disposition qui subordonne l'appré- « ciation du juge civil à celle du juge pénal ; qu'on ne saurait « admettre non plus comme un axiome de droit universellement « reconnu la théorie que « le criminel emporte le civil » ; que « l'influence au civil de la chose jugée en matière pénale doit « être examinée suivant la législation et le système de juridiction « en vigueur dans chaque pays ; que le législateur mixte n'a « non seulement consacré ladite théorie par aucun texte exprès « mais qu'il a écarté certains textes qui semblent venir à l'appui « de cette opinion dans le système des Codes français ; que,

(1) On lira avec intérêt sur cette question la savante étude publiée par M. E. Bigiavi, avocat au Caire, dans la *Jurisprudence italienne* (volume LVI). Cette étude a pour titre : *Alcune osservazioni intorno alla costituzione di parte civile di uno straniero innanzi i tribunali consolari di Egitto.*

« notamment, il n'a point prescrit au juge civil de surseoir à « statuer sur l'action civile tant qu'il n'a pas été prononcé défi- « nitivement sur l'action publique intentée avant ou pendant « la poursuite de l'action civile; que ni cette règle insérée à « l'article 2 du Code d'instruction criminelle français, ni les « applications que la loi française en a faites au chapitre du faux « incident civil (art. 239, 240, 250 du Code de procédure) n'ont « été reproduites dans la loi mixte ; qu'on ne saurait croire que « le législateur mixte, tout en autorisant le juge à donner suite « à une action civile simultanément et parallèlement à une « poursuite pénale intentée pour le même fait, ait entendu en « même temps qu'il subordonne son appréciation des faits et « éléments du procès à celle du juge pénal ; qu'on ne saurait « encore moins l'admettre dans le cas où la décision est rendue « par une juridiction pénale non mixte ;... que le jugement de « condamnation ou d'acquittement prononcé par une juridiction « non mixte tranche souverainement la question de culpabilité, « mais ses effets ne sauraient porter plus loin que les pouvoirs « de la juridiction qui l'a prononcé, c'est-à-dire qu'ils doivent « rester circonscrits au domaine pénal ; que le juge indigène ou « consulaire est dépourvu de toute juridiction sur une contesta- « tion de nature civile et mixte ; que la sauvegarde des intérêts « matériels qui s'y trouvent impliqués est réservée à la juridic- « tion mixte seule, laquelle, par conséquent, ne saurait être « contrainte d'accepter la décision intervenue au pénal sur un « élément quelconque de la cause à elle soumise et qui peut « librement examiner et apprécier les mêmes faits et en tirer les « conséquences qu'ils comportent au civil ». Ces arguments nous paraissent sans réplique. Il est évident que la chose jugée au pénal par la juridiction indigène ou par la juridiction étrangère ne peut pas avoir plus d'influence sur la décision à rendre au civil par la juridiction mixte que la chose jugée au pénal par la juridiction mixte elle-même ; et, si, comme il est démontré par l'arrêt rapporté, la juridiction mixte, lorsqu'elle est saisie de

l'action civile née d'un crime ou d'un délit soumis à sa compétence pénale, a le droit de méconnaître la décision rendue par le tribunal mixte de répression, à plus forte raison la juridiction mixte, lorsqu'elle est saisie de l'action civile née d'un crime ou d'un délit non soumis à sa compétence pénale, a-t-elle le droit de méconnaître la décision rendue par le tribunal indigène ou consulaire de répression.

§ 2. — *Les règles spéciales relatives à la poursuite et à l'instruction devant la juridiction mixte des crimes et délits commis par les étrangers et à l'exécution des jugements rendus par la juridiction mixte contre les étrangers.*

Occupons-nous, en premier lieu, des règles relatives à la poursuite et à l'instruction. Les plus importantes ont pour objet principal de concilier les exigences de la justice pénale avec la règle capitulaire de l'inviolabilité du domicile. Puisqu'on reconnaissait à la juridiction mixte le droit de statuer sur certaines infractions commises par les étrangers, il fallait, de toute nécessité, lui donner les moyens pratiques d'exercer ce droit. Le jugement est le dernier terme de la procédure pénale. Avant d'arriver à ce terme, la procédure pénale, au moins en matière criminelle et en matière correctionnelle, se développe par une série d'actes, dont quelques-uns, tels que les mandats d'amener et d'arrêt, sont dirigés contre la personne même de l'inculpé, dont quelques autres, tels que les perquisitions domiciliaires, doivent normalement être accomplis à l'intérieur de sa demeure. Or, dans le système des Capitulations, tel qu'il a été traditionnellement appliqué en Egypte, la personne et la demeure de l'étranger sont inviolables pour l'autorité égyptienne. Comment, dès lors, les divers actes de la procédure pénale que nous venons de mentionner pourront-ils être exécutés ? D'autre part, toute instruction pénale suppose presque inévitablement l'audition de témoins : si des témoins de nationalité étrangère refusent de se

présenter, l'autorité égyptienne, désarmée par les Capitulations, n'a à sa disposition aucun moyen de coercition pour vaincre leur mauvais vouloir ; comment, dès lors, l'instruction ouverte pourra-t-elle aboutir ? A vrai dire, le Code mixte d'instruction criminelle avait répondu à cette double question. Il édictait une peine contre les témoins récalcitrants, sans distinction de nationalité, et il résolvait le conflit entre les droits de la justice pénale et la règle de l'inviolabilité de la personne ou du domicile, en suspendant purement et simplement l'application de cette règle. Sur le premier point, la solution du Code d'instruction criminelle était très acceptable ; elle a été, en effet, acceptée par les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire. Ceux-ci ont même élevé la peine prononcée par le Code d'instruction criminelle contre les témoins récalcitrants. L'article 18 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire est ainsi conçu : « Le témoin « qui refusera de répondre, soit au juge d'instruction, soit « devant un tribunal de jugement, pourra être condamné à la « peine de l'emprisonnement, qui variera d'une semaine à un « mois en matière de délit, et qui pourra être portée à trois « mois en matière de crime, ou, en tous cas, à une amende de « 100 à 4,000 piastres égyptiennes. Ces peines seront pro- « noncées, suivant le cas, par le tribunal ou la Cour » (1). Sur le second point, la solution du Code d'instruction criminelle était trop radicale pour pouvoir être acceptée, au moins dans son intégralité, par les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire. La commission internationale de Constantinople l'a, en effet, partiellement repoussée, jugeant que « l'inviolabilité « du domicile de l'étranger devait être protégée d'une façon « plus efficace que ne le faisait le Code d'instruction crimi-

---

(1) L'article 19 ajoute : « Les seuls témoins qui peuvent être récusés sont « les ascendants, les descendants et les frères et sœurs de l'inculpé ou ses « alliés au même degré, ou son conjoint même divorcé, sans que l'audition « des personnes ci-dessus entraîne nullité, lorsque ni le ministère public, ni « la partie civile, ni l'inculpé ne les aura récusées ».

« nelle » (1), et, dans le but de concilier les exigences de la justice pénale avec l'application de la règle de l'inviolabilité du domicile, elle a substitué à la solution du Code d'instruction criminelle une solution nouvelle, qui, acceptée par les puissances et par le Gouvernement égyptien, est devenue celle du Règlement d'organisation judiciaire. Cette solution est contenue dans les articles 13, 20 et 21 du Titre II de ce Règlement. L'article 13 est une disposition d'ordre général : il oblige l'autorité mixte, lorsqu'une poursuite est commencée en matière correctionnelle ou criminelle contre un étranger, à aviser, sans délai, le consul de l'inculpé. Les articles 20 et 21 prévoient et règlent l'hypothèse où la nécessité d'une visite domiciliaire se révèle au cours de l'instruction. Le consul de l'étranger doit être avisé par l'autorité mixte du jour et de l'heure de la visite domiciliaire ; et, pour qu'aucune contestation ne puisse s'élever sur la question de savoir si l'autorité mixte a bien exactement satisfait à cette obligation, l'article 20 exige qu'il soit dressé procès-verbal de l'avis donné au consul et que copie du procès-verbal soit laissée au consulat, au moment de l'interpellation. L'avis préalable donné au consul est nécessaire pour que la visite domiciliaire puisse être opérée, mais il est suffisant : l'autorité mixte peut procéder à la visite domiciliaire en l'absence du consul, lorsque celui-ci, régulièrement avisé, ne juge pas à propos de se présenter ou d'envoyer un délégué. Cette règle toutefois cesse de s'appliquer si la visite domiciliaire doit avoir lieu pendant la nuit : dans cette hypothèse, un avis préalable donné au consul n'est plus suffisant : la présence du consul ou de son délégué est requise, et il ne peut être procédé à la visite domiciliaire en l'absence du consul que si celui-ci a donné l'autorisation expresse d'y procéder hors sa présence. Ajoutons que, aux termes formels de l'article 21, les agents de l'autorité égyptienne peuvent, pendant la nuit et, à plus forte raison, pendant

(1) Rapport officiel de la commission.

le jour, pénétrer sans aucune formalité dans le domicile d'un étranger en cas de flagrant délit et en cas d'appel de secours de l'intérieur. Les articles 20 et 21 visent l'exécution des actes de la procédure pénale qui doivent être accomplis à l'intérieur du domicile. En ce qui concerne l'exécution des actes de la procédure pénale dirigés contre la personne de l'inculpé, les dispositions du Règlement d'organisation judiciaire doivent être combinées avec celles du Code d'instruction criminelle, et cette combinaison conduit aux conclusions suivantes. Tout mandat d'amener ou d'arrêt, décerné conformément aux prescriptions du Code d'instruction criminelle, peut, en principe, être exécuté sur la personne de l'inculpé étranger par les agents de l'autorité mixte sans l'intervention de l'autorité consulaire ; il n'est même pas nécessaire qu'un avis préalable soit donné à l'autorité consulaire. Mais il y a exception à ce principe dans tous les cas où l'exécution du mandat d'amener ou du mandat d'arrêt doit avoir lieu à l'intérieur du domicile : les prescriptions des articles 20 et 21 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire doivent alors être observées. D'autre part, l'article 17 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire dispose que « jusqu'à ce « qu'il soit constaté qu'il existe en Egypte une installation suffi- « sante des lieux de détention, les inculpés arrêtés préventive- « ment seront livrés au consul immédiatement après l'interroga- « toire et dans les vingt-quatre heures de l'arrestation au plus « tard, à moins que le consul n'ait autorisé la détention dans la « prison du gouvernement ». Cette disposition, bien qu'elle n'ait pas été officiellement abrogée, n'est plus aujourd'hui qu'un souvenir historique.

D'autres règles relatives à la poursuite et à l'instruction sont intéressantes à rapporter. Elles ont pour objet de compléter, principalement dans l'intérêt des étrangers, le système de garanties dont le Code d'instruction criminelle entoure la poursuite et l'instruction en matière de crime et de délit, et constituent, par conséquent, autant de garanties exceptionnelles et

supplémentaires. Ces règles sont contenues dans les articles 12, 14, 15 et 16 du Titre II et dans l'article 27 du Titre Ier du Règlement d'organisation judiciaire. L'article 12 soumet expressément toutes les poursuites, tant en matière correctionnelle qu'en matière criminelle, à l'instruction devant la chambre du conseil : il a donc pour effet de rendre impossibles, en matière correctionnelle, et la citation directe et le renvoi immédiat devant la juridiction de jugement, qu'autorisait le Code d'instruction criminelle. Il est très clairement expliqué dans le rapport de la commission internationale de Constantinople que le but de cette disposition est de réserver au consul le droit de revendiquer, le cas échéant, la connaissance des délits qu'il croira de sa compétence. L'article 14 dispose que « l'instruction ainsi que les débats « auront lieu dans celle des langues judiciaires que connaîtra « l'inculpé ». Cette disposition est applicable en matière de simple police aussi bien qu'en matière criminelle ou correctionnelle. Il en est de même de la disposition de l'article 15, qui exige que l'instruction ouverte contre un étranger ainsi que la direction des débats devant la juridiction de jugement appartiennent à un magistrat étranger. L'article 16, au contraire, vise les poursuites pour crimes et délits, à l'exclusion des poursuites pour contraventions : il prescrit que, lorsque l'inculpé n'a pas de défenseur, il lui en soit désigné un d'office, et ce, à peine de nullité de la procédure. Enfin l'article 27 contient la disposition suivante, qui y a été ajoutée par le premier décret du 24 décembre 1906 : « Dans les cas prévus par le chapitre IX du Code pénal, les « poursuites contre un étranger devront être préalablement « autorisées par un membre du Parquet de nationalité étrangère « ou par un magistrat étranger à ce délégué par la Cour » (1).

(1) Le premier décret du 24 decembre 1906 a abrogé le neuvième décret du 26 mars 1900, qui avait ajouté à l'article 27 (Titre Ier) du Règlement d'organisation judiciaire la disposition suivante : « Dans tous les cas prévus par le « chapitre IX du Code pénal, si les poursuites sont dirigées contre un étran- « ger, les fonctions du ministère public devront être remplies par un membre

Cette disposition, dont les motifs sont faciles à comprendre, vise uniquement les délits de banqueroute simple et frauduleuse et les délits connexes que le sixième décret du 26 mars 1900 a soumis à la compétence de la juridiction mixte ; elle ne doit être étendue ni aux contraventions, ni aux crimes et délits prévus par les articles 7, 8 et 9 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire.

Passons aux règles relatives à l'exécution des jugements. Elles se réfèrent aux jugements portant condamnation à l'emprisonnement et à la peine capitale. Aux termes de l'article 36 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire, « jusqu'à ce qu'il soit « constaté qu'une installation suffisante des lieux de détention « existe réellement en Egypte, les condamnés à l'emprisonne- « ment seront, si le consul le demande, détenus dans les prisons « consulaires ». Cette disposition n'est pas appliquée, et, pratiquement, il est impossible qu'elle soit appliquée, les prisons consulaires n'existant plus depuis longtemps en Egypte. C'est donc dans les prisons égyptiennes que les condamnés à l'emprisonnement, quelle que soit leur nationalité, accomplissent leur peine. L'article 37 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire confère, d'ailleurs, au consul dont l'administré subit sa peine dans les établissements du Gouvernement égyptien, « le « droit de visiter les lieux de détention et d'en vérifier l'état ». Il n'est pas inutile de faire observer que cette disposition de l'article 37 est générale et ne vise pas uniquement les lieux de détention où est subie la peine proprement dite de l'emprisonnement ; si un étranger a été condamné à la peine de la détention ou à celle des travaux forcés, le consul de cet étranger a certai-

---

« du Parquet de nationalité étrangère. A défaut d'un membre du Parquet « étranger, la Cour déléguera un conseiller ou un juge étranger pour en « remplir les fonctions ». D'après le nouveau texte, il suffit que la poursuite dirigée contre l'étranger ait été *autorisée* par un magistrat étranger ; cette autorisation donnée, les fonctions du ministère public, pendant tout le cours de l'instance pénale, pourront être remplies par un membre indigène du Parquet mixte. Ce sont des raisons d'utilité pratique qui expliquent la réforme de 1906.

nement le droit de visiter l'établissement où la peine est subie. C'est l'article 38 qui prévoit l'exécution des jugements portant condamnation à la peine capitale. Il dispose : « En cas de con-« damnation à la peine capitale, les représentants des puissances « auront la faculté de réclamer leurs administrés. A cet effet, un « délai suffisant interviendra entre le prononcé et l'exécution de « la sentence, pour donner aux représentants des puissances le « temps de se prononcer ». Quel est le motif de cette disposition ? Tous les Etats n'admettent pas la peine de mort, et, parmi ceux qui l'admettent, tous n'en règlent pas de la même manière l'exécution matérielle. Les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire ont voulu que la question de savoir si un étranger, condamné à mort par la juridiction mixte, devait subir, la peine capitale, et, en cas d'affirmative, de quelle manière il devait la subir, fût laissée à l'appréciation souveraine de la puissance dont l'étranger condamné était le ressortissant. La pensée des auteurs du Règlement d'organisation judiciaire est très claire : ils n'ont pas entendu attribuer aux représentants des puissances un pouvoir de révision sur la sentence rendue par la juridiction mixte ; ils ont simplement entendu leur donner la faculté de faire exécuter cette sentence dans le pays même du condamné et suivant le mode admis par la législation de ce pays, en telle sorte que, si la législation du pays du condamné repousse la peine de mort, le condamné subisse dans son pays la peine par laquelle sa propre législation a remplacé la peine de mort, et que, si la législation du pays du condamné, tout en admettant la peine de mort, prescrit un mode d'exécution différent de celui pratiqué en Egypte, le condamné subisse le châtiment suprême d'après le mode prévu par sa propre législation. Dans la pensée des auteurs du Règlement d'organisation judiciaire, la disposition de l'article 38 avait un autre avantage, celui de réserver le droit de grâce des Chefs d'Etat étrangers à l'égard de leurs nationaux condamnés à mort par la juridiction égyptienne. Malheureusement les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire n'ont pas

remarqué que la règle par eux posée dans l'article 38 ne concordait pas avec les législations étrangères, avec quelques-unes d'entre elles tout au moins, et notamment avec la législation française. La législation française n'admet pas que les décisions rendues par les tribunaux étrangers de répression puissent être exécutées en France, et, d'autre part, elle ne permet pas qu'un Français qui, pour un crime commis à l'étranger, a été définitivement jugé à l'étranger, soit de nouveau poursuivi et jugé en France (1). Si donc le représentant de la France use de la faculté qui lui est conférée par l'article 38 et réclame son administré condamné à mort par la juridiction mixte, celui-ci, dès qu'il aura été ramené en France, aura le droit d'exiger sa mise en liberté immédiate. Le représentant de la France se trouve ainsi placé dans l'alternative, ou de ne pas exercer le droit qui lui est reconnu par l'article 38, ou, en l'exerçant, d'assurer à un criminel avéré la plus complète impunité. Ce résultat n'est certainement pas celui qu'ont voulu les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire : il s'impose cependant. Hâtons-nous d'ajouter que l'intérêt de cette discussion est surtout théorique ; depuis que les tribunaux mixtes fonctionnent en Egypte, aucune condamnation à mort n'a été prononcée par eux (2).

§ 3. — *Le règlement des conflits de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire*

Si bien précisés qu'aient été par le Règlement d'organisation judiciaire les cas rentrant dans la compétence de la juridiction mixte en matière criminelle et en matière correctionnelle, il est néanmoins possible qu'un conflit de compétence s'élève entre cette juridiction et la juridiction consulaire. Le Règlement d'or-

---

(1) Code français d'instruction criminelle, art. 5.

(2) Voy. sur le sujet traité au texte la savante communication de M. Renault, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1880, p. 401.

ganisation judiciaire a prévu cette éventualité, et, pour les conflits de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire, il a édicté un mode spécial de règlement, que nous devons maintenant étudier. L'article 23 (Titre II) institue un Conseil des conflits auquel il donne le pouvoir de trancher souverainement le conflit de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire. Ce Conseil se compose de deux conseillers ou juges des tribunaux mixtes, lesquels sont désignés par le président de la Cour d'appel d'Alexandrie, et de deux consuls, lesquels sont choisis par le consul de l'inculpé.

C'est après une longue discussion que ce mode de règlement a été adopté par la commission internationale de Constantinople. D'autres solutions avaient été proposées. Le délégué du Gouvernement français avait demandé que la mission de trancher le conflit fût confiée au corps consulaire, qui statuerait après avoir entendu le consul de l'inculpé et le juge d'instruction. La juridiction consulaire restant la juridiction de droit commun, il est naturel, disait-il, que « les consuls aient le pouvoir d'arrêter les « empiétements que la juridiction égyptienne tenterait de commettre sur le domaine de leur compétence ». On lui fit observer, non sans raison, que cette solution avait le grave inconvénient de constituer l'autorité consulaire juge en sa propre cause. Nubar Pacha avait proposé de soumettre les conflits de compétence à l'arbitrage de la Cour d'appel d'Alexandrie ; mais cette solution fut repoussée pour un motif analogue à celui qui avait fait rejeter la précédente : elle constituait l'autorité judiciaire mixte juge en sa propre cause. Le délégué du Gouvernement italien avait proposé une troisième solution : elle consistait à faire trancher le conflit par un jury composé de quatre assesseurs réunis en chambre du conseil. Cette solution, d'après le délégué italien, conciliait les intérêts en présence, puisque, d'une part, les assesseurs faisaient partie de l'organisation judiciaire égyptienne, et que, d'autre part, nommés par les consuls, ils pouvaient être considérés comme les représentants des

colonies étrangères. On la repoussa cependant pour ce motif, très justement invoqué par le délégué français, qu'il n'était pas désirable de faire trancher souverainement par des commerçants des questions de compétence que les jurisconsultes les plus expérimentés ne parviennent pas toujours facilement à résoudre. Quelques délégués avaient aussi proposé de faire régler le conflit par la voie diplomatique ; on leur répondit que cette solution n'en était pas une, sans remarquer d'ailleurs que de cette solution négative on s'était bien contenté en matière civile et commerciale.

Toutes ces solutions ayant été successivement repoussées, les membres de la commission internationale finirent par accepter, comme pis-aller et parce qu'elle apparaissait moins mauvaise que les autres, la solution qui est consacrée par l'article 23 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire. Contre cette solution on peut élever la très grave objection suivante : elle est inefficace et se trouve en défaut si le Conseil des conflits se partage en deux fractions numériquement égales, et il n'est pas inutile de faire observer que la composition même du Conseil des conflits donne lieu de craindre que cette éventualité se produise dans tous les cas. A vrai dire, cette objection n'avait pas échappé aux membres de la commission internationale de Constantinople ; le délégué français avait même tenté de faire décider que le partage des voix au sein du Conseil entraînerait de plein droit le dessaisissement de la juridiction mixte au profit de la juridiction consulaire, mais l'énergique résistance du Gouvernement égyptien l'avait forcé à retirer sa proposition, et la disposition qui est devenue l'article 23 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire avait été adoptée sans modification ni addition.

Par qui et dans quels cas le Conseil des conflits peut-il être saisi ? Le droit de saisir le Conseil des conflits, c'est-à-dire de soulever le conflit, appartient conjointement au consul dont relève l'auteur présumé du crime ou du délit, et au juge d'ins-

truction. Pour permettre au consul d'examiner la question de compétence, l'article 22 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire prescrit que, trois jours avant la réunion de la chambre du conseil, communication des pièces de l'instruction lui soit faite au greffe ; il doit même être délivré au consul, sous peine de nullité, expédition de toutes les pièces dont il demande copie. De plus, l'article 24 exige que le réquisitoire par lequel le juge d'instruction est saisi, qualifie le fait poursuivi conformément aux catégories des faits que le Règlement d'organisation judiciaire soumet expressément à la compétence de la juridiction mixte. Quant au juge d'instruction, il peut soulever le conflit dès qu'il apprend que le consul instruit sur le même fait que lui ; mais aucune précaution n'est prise par le Règlement d'organisation judiciaire pour que l'instruction ouverte par le consul soit officiellement portée à la connaissance du juge d'instruction. Il est bien entendu que le juge d'instruction ne peut soulever le conflit qu'à l'occasion des crimes et délits rentrant dans la compétence de la juridiction mixte. Après avoir formulé, bien inutilement d'ailleurs puisqu'elle s'imposait, cette règle dans sa première phrase, l'article 24 ajoute, dans son alinéa final : « Enfin, si le magistrat ou l'officier de justice offensé a porté sa « plainte devant le tribunal consulaire, ce tribunal statuera « sur la plainte, sans qu'il y ait possibilité de conflit ». Cette disposition vise les crimes et délits commis contre les magistrats et officiers de justice, et, supposant que le magistrat ou l'officier de justice victime du crime ou délit a porté sa plainte devant la juridiction consulaire, elle interdit au juge d'instruction de soulever le conflit, même si le juge d'instruction a de justes motifs de croire que le crime ou le délit a été commis contre le magistrat ou l'officier de justice dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Il faut reconnaître que cette dérogation à la compétence pénale de la juridiction mixte ne se justifie par aucune bonne raison.

SECTION V

La Réforme judiciaire et l'immunité législative

Le principe de l'immunité législative est le second principe organique du régime des Capitulations en Egypte, directement déduit, comme nous l'avons vu, du principe de l'immunité de juridiction proprement dite. Qu'est-il advenu, à la suite de la Réforme judiciaire, du principe de l'immunité législative? Pour toutes les raisons que nous avons dites, le lien entre l'immunité législative et l'immunité de juridiction était si intime qu'il n'était pas possible que la Réforme judiciaire n'eût pas de répercussion sur l'immunité législative. A la Réforme judiciaire devait correspondre une Réforme législative. Et on comprendra sans peine pourquoi cette nécessité s'imposait, si on veut bien remarquer, d'une part, que, dans la pratique antérieure à la Réforme judiciaire, l'immunité législative avait pour correctif nécessaire la soumission de l'étranger à sa loi nationale appliquée par sa juridiction nationale, et, d'autre part, que la Réforme judiciaire, en soumettant certains rapports juridiques intéressant les étrangers à l'exclusive compétence d'une juridiction égyptienne, a eu pour conséquence inévitable de rendre impossible l'application de la loi étrangère à ces rapports. La Réforme judiciaire dépouillait ainsi l'immunité législative de son correctif nécessaire, et elle aboutissait en dernière analyse, résultat pratiquement inadmissible et déplorable, à placer les étrangers en dehors ou au-dessus de tout système législatif. Pour ne pas rester illusoire, il fallait donc que la Réforme judiciaire fût complétée par une réforme législative, et qu'un système législatif nouveau vînt remplacer celui que la coutume avait organisé et que la Réforme judiciaire faisait disparaître. C'est effectivement ce qui est arrivé, et nous allons étudier le système législatif auquel les étrangers sont soumis en Egypte depuis la Réforme judiciaire. Une observation préalable s'impose ici. La Réforme législative n'est pas

une œuvre complète, comme la Réforme judiciaire; elle ne se présente pas à nous sous la forme concrète d'une convention internationale qui l'organise dans ses détails. On peut même aisément conjecturer que les auteurs de la Réforme judiciaire n'ont pas immédiatement compris la nécessité de la Réforme législative, que, tout au moins, ils ne se sont pas rendu un compte exact des termes dans lesquels le problème législatif se posait à eux. La Réforme législative est, en un certain sens, l'œuvre de la coutume, ou, si mieux on aime, c'est la force des choses qui a posé le problème législatif après l'accomplissement de la Réforme judiciaire, et c'est la force des choses qui a imposé sa solution. Cette considération explique que la Réforme législative ait été une simple évolution, non un changement radical à l'état antérieur, et qu'elle ait consisté, comme nous allons le voir, dans l'adaptation très logique du principe de l'immunité législative à la situation nouvelle faite aux étrangers en Egypte par la Réforme judiciaire.

§ 1. — *L'immunité législative en matière civile et commerciale*

C'est à la séance du 28 décembre 1869 que la question de savoir quelle législation serait appliquée par les nouveaux tribunaux qu'ils venaient d'instituer, se posa aux membres de la commission internationale réunie au Caire. La discussion fut brève, car elle tient tout entière dans ces quelques lignes que nous extrayons du procès-verbal de ladite séance : « S. E. Nubar « Pacha donne lecture de l'amendement de M. de Vesque (pre- « mier délégué du Gouvernement austro-hongrois), qui propose « un nouvel article ainsi conçu : *Article supplémentaire XLVII.* « *Il sera adopté, d'accord avec les puissances européennes, une* « *législation uniforme en matière civile et commerciale (pénale et* « *d'instruction criminelle), de même qu'un Code de procédure* « *civile, qui règlera aussi les attributions spéciales de la Cour* « *d'appel et de la Cour de révision.* S. E. Nubar Pacha fait re-

« marquer qu'il a toujours dit dans ses pourparlers relatifs à la « Réforme que l'on commencerait par établir une loi uniforme, « et qu'il a même demandé que la commission fût chargée de « rédiger le Code de procédure et d'examiner les modifications « qu'il convenait d'introduire dans la législation locale. Il a cru « inutile d'en parler dans le projet, parce que cela allait sans « dire. Ainsi il accepte le nouvel article sans difficulté ». Le laconisme même de ce procès-verbal témoigne que les membres de la commission internationale n'ont pas compris ou n'ont pas voulu comprendre le très grave problème qui se posait à eux et que nous pouvons formuler de la manière suivante : quelle est l'autorité législative compétente pour édicter les lois applicables aux étrangers dans les rapports mixtes ? Est-ce l'autorité législative étrangère ? Est-ce l'autorité législative égyptienne ? Est-ce tout à la fois l'autorité législative étrangère et l'autorité législative égyptienne ? De ces trois solutions la première seule, pour des motifs sur lesquels il est inutile d'insister, était inacceptable ; mais les deux autres se recommandaient par des raisons au moins en apparence également plausibles. En faveur de la seconde on pouvait dire que, les nouveaux tribunaux étant des tribunaux égyptiens, il était naturel qu'ils appliquassent des lois égyptiennes et que la première condition requise pour qu'une loi fût égyptienne, était qu'elle émanât de la puissance législative égyptienne. En faveur de la troisième on pouvait dire que, puisque la coopération des puissances européennes et du Gouvernement égyptien était jugée indispensable pour instituer les nouvelles juridictions et déterminer les conditions de leur organisation et de leur fonctionnement, cette coopération s'imposait aussi pour fixer la législation à appliquer, sauf à s'entendre sur les moyens les plus pratiques de réaliser cette coopération : en effet, les lois de fond et les lois de procédure proprement dite sont des règles obligatoires au même titre que les lois de compétence et les lois d'organisation judiciaire ; en tant qu'elles sont destinées à régir des rapports mixtes, il est naturel et en quelque

sorte nécessaire que les unes et les autres aient la même origine. Aucune de ces trois solutions n'a été discutée par les membres de la commission internationale, et tout ce qu'on peut induire des termes très imprécis du procès-verbal précité, c'est que les membres de la commission internationale ont entrevu la troisième solution, mais sans en mesurer la portée juridique. On sait ce qu'il advint dans la suite. Nubar Pacha fit rédiger par un jurisconsulte français un code civil, un code de commerce, un code de procédure civile et commerciale. Ces codes furent présentés aux puissances européennes sous le nom de Codes égyptiens, et il fut convenu entre les puissances et le Gouvernement égyptien que les juridictions mixtes appliqueraient ces codes. Cet accord est sanctionné par la disposition de l'article 34 (Titre I du Règlement d'organisation judiciaire, ainsi conçu : « Les « nouveaux tribunaux, dans l'exercice de leur juridiction en « matière civile et commerciale, et dans la limite de celle qui « leur est consentie en matière pénale, *appliqueront les Codes* « *présentés par l'Egypte aux puissances*, et, en cas de silence, « d'insuffisance et d'obscurité de la loi, le juge se conformera « aux principes du droit naturel et aux règles de l'équité ». Et l'article 35 ajoute : « Le Gouvernement fera publier, un mois « avant le fonctionnement des nouveaux tribunaux, les Codes, « dont un exemplaire, en chacune des langues judiciaires, sera « déposé, jusqu'à ce fonctionnement, dans chaque moudirieh, « auprès de chaque consulat et aux greffes de la Cour d'appel et « des tribunaux qui en conserveront toujours un exemplaire ».

Le problème de la législation à appliquer par les tribunaux mixtes n'était que provisoirement résolu, et la solution d'expédient qui venait de lui être donnée allait bientôt se trouver en défaut. Il se posa de nouveau, dès la fin de la première période quinquennale, dans les circonstances et sous la forme suivantes. Les Codes civil, de commerce et de procédure n'étaient pas et n'avaient pas la prétention d'être des œuvres parfaites et définitives ; l'expérience ne tarda pas à démontrer qu'il y avait des

lacunes et des erreurs et qu'il importait à la bonne administration de la justice de combler les lacunes et de corriger les erreurs de la législation mixte. Quelle autorité législative avait qualité pour édicter les additions ou les modifications qu'il convenait d'apporter à la législation mixte ? Le problème était trop urgent et il se posait dans des termes trop précis pour que le Gouvernement égyptien pût l'éluder. A la vérité, un texte du Code civil mixte prévoyait et résolvait le problème ; l'article 12 est en effet ainsi conçu : « Les additions et modifications aux présentes lois seront « édictées sur l'avis conforme du Corps de la magistrature et, « au besoin, sur sa proposition ». Mais, soit qu'il craignît que les puissances ne fussent disposées à contester la force obligatoire d'une disposition qui, bien qu'étant d'ordre général, n'était pas insérée dans le Règlement d'organisation judiciaire, soit qu'il ne se souciât pas de donner à la magistrature mixte, dont il redoutait les empiétements, un pouvoir trop considérable en l'associant directement à son action législative, le Gouvernement égyptien ne jugea pas opportun de se prévaloir de l'article 12 du Code civil, et il proposa à la commission internationale de 1880 une autre solution. Cette solution est formulée par les articles 121 et 122 du *Projet de réforme du Règlement d'organisation judiciaire* soumis par Riaz Pacha, président du Conseil des ministres égyptiens, aux délibérations de la commission internationale. *Article 121* : « L'initiative et la préparation des « lois appartiennent exclusivement au Gouvernement égyptien ». *Article 122* : « Toutes lois apportant modifications ou additions « aux Codes égyptiens seront préparées par le Gouvernement et « soumises, avant leur promulgation, à l'approbation d'une « commission mixte composée de trois magistrats étrangers « désignés respectivement par la Cour de révision (1), la Cour « d'appel et le tribunal du Caire, d'un membre désigné par le « Gouvernement et du Ministre de la justice, président. Cette

(1) Le projet organisait la Cour de révision : art. 11 et suivants.

« commission statuera à la majorité des voix sur l'admission « de la loi proposée ». Par cette double disposition, le Gouvernement égyptien réservait à lui seul l'exercice de l'autorité législative à l'égard des étrangers dans les rapports mixtes ; il consentait toutefois à faire aux étrangers une situation distincte de celle des indigènes, et par cela même privilégiée, en s'engageant à soumettre toutes les propositions de loi ayant pour objet de modifier les Codes mixtes à l'avis préalable et obligatoire d'une commission mixte, où la prépondérance était laissée à l'élément étranger. Cette nécessité pour le Gouvernement égyptien de prendre l'avis d'une commission mixte était tout ce qui restait, dans le projet égyptien, de l'immunité législative. D'autre part, de ce que le Gouvernement égyptien jugeait nécessaire de soumettre à l'approbation de la commission internationale, et, après avoir pris l'avis de la commission internationale, se proposait de déférer à la sanction des puissances les dispositions des articles 121 et 122 précités, il est permis d'induire que le Gouvernement égyptien avait au moins des doutes sur la légitimité de son action législative à l'égard des étrangers ; il est évident, en effet, que, s'il n'avait eu aucun doute sur la légitimité de cette action, le Gouvernement égyptien se serait bien gardé de soumettre à l'approbation de la commission internationale et, éventuellement, à la sanction des puissances une disposition qui lui donnait le droit de légiférer à l'égard des étrangers. L'insertion dans le projet égyptien de réforme du Règlement d'organisation judiciaire des articles 121 et 122 était donc, en un certain sens, un hommage rendu à l'immunité législative.

La commission internationale de 1880 fut dissoute et se sépara avant d'avoir pu aborder l'examen des articles 121 et 122 du projet égyptien. La question que ces articles avaient pour objet de résoudre fut posée à nouveau devant la commission internationale de 1884, et, cette fois, elle subit l'épreuve du double examen de la sous-commission technique et de la com-

mission plénière. Au sein de la sous-commission technique l'entente s'était établie entre les délégués des puissances et les délégués du Gouvernement égyptien sur les bases suivantes, ainsi précisées dans le rapport fait au nom de la sous-commission par le délégué de France : « Nous avons pensé qu'il n'était pas « inutile d'affirmer de nouveau dans l'article 64 du projet, « comme dans l'ancien article 34 du Règlement d'organisation « judiciaire, que les tribunaux de la Réforme, dans l'exercice de « leur juridiction, n'appliqueraient que les lois et les Codes « approuvés par les puissances. Toutefois nous proposons de « donner mandat au Corps de la magistrature de réviser le « Règlement général judiciaire, le tarif des frais de justice et les « *Codes en vigueur*. Ce travail de révision, qui demandera beau- « coup de temps, n'est pas l'œuvre d'une commission interna- « tionale : il sera fait plus utilement par un comité peu nom- « breux, composé de jurisconsultes ayant la pratique des « tribunaux de la Réforme. Leur travail sera ensuite discuté *par « le Corps de la magistrature en présence d'un commissaire du « Gouvernement, et il sera rendu exécutoire par décret de S. A. le « Khédive*. C'est également dans ces termes restreints que nous « proposons de donner d'une manière générale au Corps de la « magistrature le pouvoir d'introduire *dans les lois et les Codes « en vigueur*, soit de sa propre initiative, soit sur la demande du « Gouvernement, les améliorations dont l'expérience aura « démontré la nécessité (art. 65 et 66) ». Et, en conformité avec ces conclusions, la sous-commission présentait à l'agrément de la commission plénière les deux dispositions suivantes qui devaient former les articles 66 et 67 du nouveau Règlement d'organisation judiciaire. *Article 66* : « La Cour arrêtera les « additions et modifications au Règlement général judiciaire et « au tarif des frais de justice. Elle délibérera sur ces additions « et modifications en assemblée générale, avec l'assistance du « procureur général, d'un commissaire du Gouvernement et de « deux magistrats désignés par chacun des tribunaux de première

« instance. Ces délégués auront voix délibérative. Il sera statué « à la majorité des voix sur l'admission des additions ou modifi- « cations ainsi préparées ; elles seront rendues exécutoires par « décret de S. A. le Khédive ». *Article 67* : « *Les additions et « modifications aux Codes en vigueur seront édictées par S. A. le « Khédive sur la proposition ou sur l'avis conforme du Corps de la « magistrature, conformément à l'article précédent* ». Quant au Règlement d'organisation judiciaire, la sous-commission admettait, comme un principe au-dessus de toute discussion, qu'il ne pouvait être modifié que par un accord directement intervenu entre le Gouvernement égyptien et les puissances, c'est-à-dire, en dernière analyse, par une convention internationale. La commission plénière accepta, dans ses grandes lignes, l'œuvre de la sous-commission. Elle amenda cependant l'article 67 par l'insertion d'une phrase incidente, destinée à atténuer la portée de l'article. A la rédaction qui lui avait été proposée par la sous-commission elle substitua, en effet, la rédaction que voici : « Les « additions et modifications aux Codes en vigueur, *qui ne porteront pas atteinte aux principes essentiels de la législation*, seront « édictées par S. A. le Khédive, sur la proposition ou sur l'avis « conforme du Corps de la magistrature, conformément à l'article « précédent ». Les additions et modifications aux Codes mixtes qui porteraient atteinte aux principes essentiels de la législation, étant ainsi exclues du domaine de l'article 67, quel régime législatif doit, le cas échéant, leur être appliqué ? La commission plénière ne le dit pas ; mais il est évident que, dans sa pensée, ces additions et modifications ne peuvent être édictées qu'à la suite d'un accord international directement intervenu entre le Gouvernement égyptien et les puissances. En résumé, le système de la commission internationale de 1884 s'analyse en une distinction entre deux catégories d'additions ou de modifications à la législation civile et commerciale ; les unes, celles qui portent atteinte aux principes essentiels de la législation, ne peuvent être édictées par le Gouvernement égyptien qu'à la suite d'une

convention internationale ; les autres peuvent être édictées par le Gouvernement égyptien sur le simple avis conforme du Corps de la magistrature, sans l'intervention directe des puissances.

Pour que ce système fût définitif et eût force obligatoire, la commission internationale n'étant qu'une assemblée consultative, il fallait la sanction des puissances. Cette sanction n'a jamais été donnée, le Gouvernement égyptien n'ayant pas cru devoir, pour des raisons dont il suffira de dire ici qu'elles sont étrangères à la question qui nous occupe, solliciter l'adhésion des puissances au projet de Règlement d'organisation judiciaire préparé par la commission internationale de 1884.

Le problème posé plus haut restait donc encore sans solution. Il était urgent cependant de lui en trouver une. Depuis longtemps l'opinion publique, tant indigène qu'européenne, réclamait très instamment que certaines modifications fussent apportées aux dispositions des Codes civil, de commerce et de procédure concernant l'hypothèque judiciaire, la saisie immobilière, le gage commercial, la lettre de change et les billets à ordre. Trois projets de décret consacrant ces modifications avaient été présentés par le Gouvernement égyptien à la commission internationale de 1884 qui les avait approuvés, et les tribunaux mixtes, pour les appliquer, attendaient impatiemment qu'ils fussent régulièrement promulgués. Pressé par la nécessité, le Gouvernement égyptien prit le seul parti qu'il lui convenait de prendre. Il s'adressa directement aux puissances et sollicita leur adhésion aux trois projets de décret. Cette adhésion obtenue, il promulgua les trois décrets dans la forme ordinaire de la promulgation des décrets, en insérant dans le préambule de chaque décret la mention suivante : « *Après accord intervenu entre Notre Gouvernement* « *et les puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire* » (1). La solution était trouvée et le précédent établi. Lorsque, quel-

(1) Ces trois décrets portent la date du 5 décembre 1886. Ils sont entrés en vigueur le 12 avril 1887.

ques années plus tard, il fut reconnu nécessaire d'apporter de nouvelles modifications à la législation civile et commerciale mixte, le même système fut appliqué. Les décrets du 26 mars et du 13 avril 1900, qui modifient les dispositions du Code civil relatives à la cession de créances, à l'inscription des privilèges sur les immeubles et à l'exercice du droit de préemption, les dispositions du Code de procédure relatives à la saisie-arrêt et à la compétence en dernier ressort des tribunaux de justice sommaire et des tribunaux de première instance et les dispositions du Code de commerce relatives à la faillite et au gage commercial, ont été officiellement communiqués aux puissances par le Gouvernement égyptien avant leur promulgation, et ils ont été promulgués « après accord intervenu entre le Gouvernement égyptien et les puissances qui ont adhéré à la Réforme « judiciaire ». C'est dans la même forme et à la suite de la même procédure législative qu'ont été promulgués le deuxième décret du 24 décembre 1906 qui ajoute au Code mixte de procédure civile et commerciale l'article 416 bis, le quatrième décret du même jour qui modifie les articles 202, 206 et 207 du Code de commerce mixte, le cinquième décret du même jour qui organise l'expropriation pour cause d'utilité publique, enfin le décret du 8 novembre 1909 portant modification de la section II du chapitre II du Code de commerce mixte. Aussi bien, cette solution était la seule solution logique, parce qu'elle était la seule qui s'accordât pleinement avec le principe de l'immunité législative, auquel les puissances, en adhérant à la Réforme judiciaire, avaient très certainement entendu ne pas renoncer. En vertu de ce principe, les étrangers échappent à la souveraineté de l'Etat égyptien ; ce qui revient à dire que les lois égytiennes ne sont pas obligatoires pour les étrangers en Egypte. Mais, d'autre part, le principe de l'immunité législative laisse intact le lien qui unit l'étranger à l'Etat étranger dont il est le national : la souveraineté de l'Etat étranger s'exerce pleine et entière sur les nationaux de cet Etat, et elle seule peut les atteindre. De ces deux propositions

combinées il résulte, en premier lieu, que l'Etat étranger peut, toutes les fois qu'il le juge nécessaire ou convenable, ordonner à ses nationaux en Egypte de se soumettre aux prescriptions de la loi égyptienne : en donnant cet ordre, l'Etat étranger fait, dans la plénitude de ses droits, acte de souveraineté sur ses nationaux; il résulte, en second lieu, que la souveraineté égyptienne peut atteindre les étrangers par l'intermédiaire de la souveraineté étrangère ; il résulte enfin que le seul moyen pour la souveraineté égyptienne d'atteindre les étrangers est précisément de recourir à l'intervention de la souveraineté étrangère. La coopération des puissances à l'action législative du Gouvernement égyptien s'imposait donc, et, étant données les conditions dans lesquelles la Réforme judiciaire a été opérée, le système législatif inauguré par les décrets du 5 décembre 1886 était le seul possible, pratique et logique (1).

---

1 Quelque logique qu'il soit, il est infiniment probable que ce système n'est pas destiné à durer. Un projet de décret, actuellement soumis à l'approbation des puissances et auquel quelques-unes d'entre elles ont déjà adhéré, remet en vigueur l'article 12 précité du Code civil mixte. Ce projet de décret, cependant, ne consacre pas un retour pur et simple au système organisé par l'article 12 et qui, d'ailleurs, comme nous l'avons fait observer au texte, n'a jamais été appliqué. La remise en vigueur de l'article 12 est en effet entourée d'un certain nombre de garanties destinées à suppléer, dans une certaine mesure, à celles qui résultent actuellement pour les étrangers de la coopération directe des puissances à l'action législative du Gouvernement égyptien. Aux termes du projet de décret, les modifications à la législation mixte ne pourront être édictées par le Gouvernement égyptien qu'après avoir été discutées et votées par la Cour d'appel d'Alexandrie réunie en assemblée générale. Le vote préalable de la Cour d'Alexandrie réunie en assemblée générale est nécessaire, mais il est suffisant, et le pouvoir législatif de la Cour d'Alexandrie est ainsi substitué, pour la confection de la loi mixte, au pouvoir législatif des puissances. C'est bien là la remise en vigueur de l'article 12 du Code civil mixte. Les garanties dont cette remise en vigueur est entourée sont relatives, en premier lieu, à la composition de l'assemblée générale de la Cour : l'assemblée générale de la Cour, pour la discussion et le vote des modifications à la législation mixte, devra être composée de telle façon que toutes les puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire — grandes puissances et puissances secondaires — soient représentées ou par un conseiller, ou à défaut de conseiller, par le juge de première instance le plus ancien de leur nationalité. Elles sont

§ 2. — *L'immunité législative en matière pénale : le décret du 31 janvier 1889*

Le problème législatif que nous venons d'étudier en matière civile et commerciale, s'est également posé en matière pénale. Il s'est posé dans ces termes : quelle autorité législative a qualité pour étendre la compétence pénale des juridictions mixtes et pour modifier les règles qui régissent la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions soumises à ces juridictions ? Si nous voulons bien comprendre la solution qui a été donnée à ce problème, il est nécessaire que nous distinguions deux hypothèses. La première hypothèse est celle où l'acte législatif projeté a pour objet soit d'étendre la compétence des juridictions mixtes en matière criminelle ou en matière correctionnelle, soit de modifier les règles qui régissent la poursuite, l'instruction et le jugement des infractions soumises aux juridictions mixtes.

---

relatives, en second lieu, à la perfection même de la loi : la loi ne sera parfaite que si elle est votée par l'assemblée générale de la Cour à la majorité des deux tiers des voix. Une troisième garantie résulte du droit reconnu aux diverses puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire de provoquer, soit collectivement, soit individuellement, une seconde délibération de la loi votée par l'assemblée générale de la Cour ; cette seconde délibération devra être demandée dans les deux mois qui suivront le vote de la loi et pendant lesquels celle-ci ne pourra pas être promulguée : votée en seconde délibération, toujours à la majorité des deux tiers, la loi sera définitive, et elle pourra être promulguée. Une dernière garantie réside enfin dans le pouvoir attribué à l'assemblée générale de la Cour, concurremment avec le Gouvernement égyptien, de proposer les modifications à la législation mixte : c'est dire que l'initiative des lois appartiendra tout à la fois à l'assemblée générale de la Cour et au Gouvernement égyptien. Tel est le système législatif qu'inaugurera, s'il est approuvé par les puissances, le décret dont le projet est actuellement soumis à leur assentiment. Ce système législatif, toutefois, ne recevra pas une application générale. Il ne sera applicable ni au Règlement d'organisation judiciaire, ni au nouvel article 12 du Code civil mixte ; les modifications au Règlement d'organisation judiciaire et au nouvel article 12 du Code civil mixte ne pourront être édictées qu'à la suite d'un accord direct entre le Gouvernement égyptien et les puissances, conformément au système législatif actuellement encore en vigueur.

La seconde hypothèse est celle où l'acte législatif projeté a pour objet d'étendre la compétence des juridictions mixtes en matière de contravention de simple police.

Dans la première hypothèse aucune difficulté ne s'est élevée ni ne pouvait s'élever. La détermination des crimes et des délits rentrant dans la compétence de la juridiction mixte est faite par le Règlement d'organisation judiciaire lui-même ; c'est aussi le Règlement d'organisation judiciaire qui fixe les règles applicables à la poursuite, à l'instruction et au jugement des infractions soumises à la juridiction mixte. Or le caractère de convention internationale n'a jamais été contesté au Règlement d'organisation judiciaire. C'est dire que le commun accord des puissances et du Gouvernement égyptien est nécessaire pour étendre la compétence criminelle ou correctionnelle de la juridiction mixte comme pour modifier les règles applicables à la poursuite, à l'instruction et au jugement des infractions soumises à cette juridiction. Ce commun accord est aussi nécessaire pour modifier les dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle que, suivant une observation faite plus haut, le Règlement d'organisation judiciaire a indirectement mises en vigueur. Ces dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle complètent les dispositions du Règlement d'organisation judiciaire relatives à la juridiction pénale des tribunaux mixtes ; elles forment avec celles-ci un tout indivisible et participent, par conséquent, à leur nature contractuelle. Aussi bien, le Gouvernement égyptien n'a jamais contesté la vérité de cette affirmation. Les quatrième, cinquième et sixième décrets du 26 mars 1900, modifiant, l'un les articles 47 et 295 du Code pénal, l'autre les articles 18, 81, 82 et 100 du Code d'instruction criminelle, le dernier les articles 293 à 301 du Code pénal, le troisième décret du 24 décembre 1906, modifiant l'article 20 du Code pénal mixte et abrogeant l'article 48 du même Code, ont été promulgués dans les mêmes conditions et dans la même forme que le troisième décret du 26 mars 1900 et le premier

décret du 24 décembre 1906, modifiant, l'un les articles 2 et 3 (Titre II), l'autre l'article 27 (Titre I) et les articles 3 et 4 (Titre II) du Règlement d'organisation judiciaire. Tous ces décrets ont été rendus « après accord intervenu entre le Gou- « vernement égyptien et les puissances qui ont adhéré à la « Réforme judiciaire ».

En matière de contravention de simple police, le problème législatif ne se posait pas dans des termes aussi simples. Il se compliquait en effet d'un élément qui rendait sa solution particulièrement difficile, en tout cas très incertaine. Une explication est ici nécessaire. Nous avons vu plus haut (1) que l'article 6 du Règlement d'organisation judiciaire attribuait à la juridiction mixte la connaissance des contraventions commises par les étrangers aux lois égyptiennes de police. Cette disposition du Règlement d'organisation judiciaire a eu pour conséquence de mettre en vigueur le Titre IV du Code pénal mixte qui détermine et énumère, dans les articles 331 à 340, les contraventions punissables. Malheureusement, l'énumération faite par ces articles n'était pas et ne pouvait pas être définitive : elle ne pouvait pas être définitive, car les lois de police sont, de leur nature, très contingentes, forcément très variables, devant être adaptées aux nécessités du milieu et du moment. Quelle autorité avait qualité pour réviser et pour étendre la liste des contraventions prévues et punies par les articles 331 à 340 du Code pénal, ou, pour poser la question sous une autre forme, quelle autorité avait qualité pour édicter des lois ou des règlements de police obligatoires pour les étrangers sous sanction pénale ? Il semble que cette question soit très clairement résolue par le dernier paragraphe de l'article 331 et par l'alinéa final de l'article 340. Le dernier paragraphe de l'article 331 porte : « Seront punis d'une amende de 5 à 25 piastres égyptiennes... « en général, ceux qui ne se seront pas conformés à un règle-

(1) Même tome, p. 403.

« ment rendu par l'autorité municipale dans les limites de sa « compétence » ; et l'alinéa final de l'article 340 s'exprime ainsi : « Les règlements à intervenir sur les faits non prévus ci-dessus « devront déterminer la peine encourue pour contravention « dans la limite des peines de simple police ; dans le cas où une « peine plus forte serait prononcée, elle sera de plein droit « réduite dans cette limite ». Ces dispositions semblent bien reconnaître ou, plus exactement, conférer à l'autorité égyptienne — et à l'autorité égyptienne agissant seule, sans aucune coopération étrangère, directe ou indirecte — le droit d'édicter des règlements de police obligatoires pour les étrangers sous sanction pénale, à la seule condition que les contraventions à ces règlements soient punis d'une peine de simple police. Telle fut, en effet, l'interprétation officielle du Gouvernement égyptien, et, conformément à cette interprétation, le Gouvernement égyptien édicta, dans le courant des années 1884 et 1885, plusieurs règlements de police qu'il déclara applicables aux étrangers, notamment, à la date du 1er juillet 1885, un règlement sur la prostitution. Mais l'interprétation du Gouvernement égyptien fut condamnée par la Cour d'Alexandrie dans deux arrêts mémorables, l'un en date du 19 mai 1886, l'autre en date du 27 janvier 1887, dont il est indispensable de faire connaître ici la thèse juridique. Cette thèse est fondée sur l'article 12 du Code civil mixte, déjà cité par nous, dont la disposition, conçue en termes généraux, viserait non seulement les additions et modifications au Code civil, mais aussi les additions et modifications au Code pénal. Tout règlement de police crée une ou plusieurs contraventions nouvelles, et ces contraventions constituent autant d'additions au Code pénal, puisqu'elles s'ajoutent aux contraventions déjà prévues par ce Code ; le Gouvernement égyptien est donc tenu, en vertu de l'article 12 du Code civil mixte, de soumettre à l'avis préalable du Corps de la magistrature tous les règlements de police qu'il se propose d'édicter ; s'il néglige de le faire, les règlements qu'il édicte peuvent obliger les indigènes,

mais ils n'obligent pas les étrangers. Il est vrai que le dernier paragraphe de l'article 331 et l'alinéa final de l'article 340 du Code pénal concèdent au Gouvernement égyptien le droit d'édicter des règlements de police et, par conséquent, le droit de créer des contraventions nouvelles, mais cette concession n'a été faite que sous la réserve de l'observation de l'article 12 du Code civil. Le Gouvernement égyptien, en d'autres termes, peut édicter des règlements de police et créer des contraventions nouvelles, à la condition de se conformer aux prescriptions de l'article 12. « Si les puissances, dit l'arrêt du 19 mai 1886, en « acceptant les dispositions des articles 331 et 340 du Code « pénal, ont pu reconnaître sans difficulté au Gouvernement « égyptien le droit d'édicter des règlements de police appli- « cables aux étrangers pour des faits non prévus par le Code, « c'est parce qu'elles n'ignoraient pas que, sans l'avis conforme « de la magistrature, il ne serait fait aucune addition à cette loi, « pas plus qu'à toutes les autres lois approuvées par les puis- « sances et rendues obligatoires pour leurs nationaux. L'article 12 « du Code civil le déclare formellement, et cette disposition « constitue pour les étrangers une garantie aussi efficace que « leur dépendance de la juridiction mixte, garantie qui devien- « drait illusoire si les tribunaux mixtes étaient tenus d'appliquer « aux étrangers des dispositions de lois émanées de l'autorité « seule ou du caprice du Gouvernement égyptien ».

Dans ce conflit entre le Gouvernement et la Cour, le dernier mot devait rester à la Cour, puisqu'elle disposait de la sanction. Ne pouvant pas lutter, le Gouvernement égyptien négocia avec les puissances. Ces négociations aboutirent à une entente, et, en conséquence de cette entente, les puissances donnèrent leur adhésion au projet de décret khédivial, devenu le décret du 31 janvier 1889. Ce décret contient les deux dispositions suivantes :

ARTICLE 1er. — *A partir du 1er février 1889, les tribunaux égyptiens mixtes appliqueront les ordonnances actuellement en*

vigueur ou qui seront édictées à l'avenir par Notre Gouvernement concernant le régime des terres, digues et canaux ; la conservation des antiquités ; la voirie (Tanzim) ; l'hygiène et la salubrité publiques ; la police des établissements publics, tels que : hôtels, cafés, maisons meublées, cabarets, maisons de tolérance, etc. ; l'introduction, la vente et le port d'armes et de matières explosibles ou dangereuses ; le droit de chasse ; le règlement des voitures et autres moyens de transport ; la police des ports de navigation et des ponts ; la mendicité, le vagabondage, le colportage, etc. ; les établissements incommodes, insalubres et dangereux, et, en général, tous règlements permanents et généraux de police et de sûreté publique.

ARTICLE 2. — *Les ordonnances à édicter en ces matières seront promulguées à la suite d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour qui se bornera à s'assurer :*

1° Que les lois et règlements proposés sont communs à tous les habitants du territoire sans distinction ;

2° Qu'ils ne contiennent aucune disposition contraire au texte des traités et conventions, et, enfin, que dans leurs dispositions ils ne contiennent aucune peine supérieure aux peines de simple police.

Le système législatif inauguré par ce décret est un moyen terme entre le système dont le Gouvernement égyptien revendiquait le bénéfice, par interprétation du dernier paragraphe de l'article 331 et de l'alinéa final de l'article 340 du Code pénal, et celui que la Cour d'Alexandrie, dans ses arrêts de 1886 et de 1887, prétendait imposer au Gouvernement égyptien, par interprétation de l'article 12 du Code civil. L'autorité égyptienne ne peut pas édicter des règlements de police obligatoires pour les étrangers sans la coopération du Corps de la magistrature, représenté par l'Assemblée générale de la Cour d'appel mixte ; mais cette coopération est restreinte dans d'étroites limites. L'Assemblée générale de la Cour n'a pas à se prononcer sur l'opportunité du règlement de police, sur sa valeur technique, sur son efficacité pratique, comme elle aurait eu le droit incontestable

de le faire si l'article 12 du Code civil avait été déclaré applicable ; elle doit se borner à s'assurer que les dispositions du règlement de police qui lui est soumis sont communes aux indigènes et aux étrangers, ne sont pas contraires au texte des traités et conventions et n'édictent aucune pénalité supérieure aux peines de simple police.

On pouvait penser que le problème législatif en matière de contravention était, cette fois, définitivement résolu. Les événements prouvèrent qu'il n'en était pas ainsi, et le conflit ne cessa d'être judiciaire que pour devenir diplomatique. Sous cette dernière forme même, il prit des proportions très graves, dans des circonstances qu'il importe de rappeler. Quelque temps après la promulgation du décret du 31 janvier 1889, le Gouvernement égyptien, fort des pouvoirs que lui conférait ce décret, publia, après les avoir soumis à l'examen préalable de l'Assemblée générale de la Cour qui les avait approuvés, une série de règlements de police. Le premier de ces règlements, en date du 17 décembre 1890, avait pour objet de rendre obligatoire la vaccination des enfants nouveau-nés : dans ce but, il obligeait le père ou, à défaut du père, la personne ayant la garde de l'enfant à présenter le nouveau-né, dans les trois mois de sa naissance, au bureau de l'agent sanitaire du lieu, où la vaccination devait être opérée gratuitement ; il dispensait toutefois de cette présentation « ceux qui fourniraient, dans ledit délai de « trois mois, un certificat émanant d'un médecin autorisé à « exercer, et constatant que l'opération avait eu lieu avec « succès » ; et il punissait d'une amende les contraventions à ces prescriptions. Un second règlement, en date du 9 juin 1891, instituait en Egypte les registres de l'état civil : il fixait un délai dans lequel certaines personnes, qu'il désignait, étaient tenues de déclarer à l'administration des services sanitaires les naissances et les décès survenus en Egypte, et il édictait contre les contrevenants la peine de l'amende de 25 à 100 piastres égyptiennes et celle de l'emprisonnement de vingt-quatre heures à

une semaine. Trois règlements, en date du 13 juin 1891, avaient pour objet de déterminer les conditions auxquelles devaient être soumis en Egypte l'exercice de la médecine et de la pharmacie ainsi que le commerce des substances vénéneuses. La principale de ces conditions était l'autorisation préalable de l'administration des services sanitaires : cette autorisation ne pouvait être délivrée, aux termes des règlements concernant l'exercice de la médecine et de la pharmacie, que contre la perception d'une taxe de 200 piastres égyptiennes ; en outre, le règlement concernant l'exercice de la pharmacie et le règlement relatif au commerce des substances vénéneuses organisaient l'inspection périodique des pharmacies et des établissements où des substances vénéneuses se trouvaient en dépôt, et ils confiaient le soin de cette inspection aux délégués de l'administration des services sanitaires ; enfin ces trois règlements édictaient des peines de simple police contre les contrevenants, et, de plus, le règlement concernant l'exercice de la pharmacie autorisait le juge à ordonner la fermeture « de toute pharmacie ouverte sans « autorisation ». Un dernier règlement, également daté du 13 juin 1891, concernait les établissements publics : il soumettait à la nécessité d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité égyptienne l'ouverture des établissements publics tels que cafés, restaurants, cabarets, buvettes, bars, brasseries, théâtres, cirques, cercles, clubs, et à la nécessité d'une déclaration l'ouverture des établissements publics tels que hôtels, maisons meublées et auberges ; il autorisait la police égyptienne à pénétrer à toute heure dans ces divers établissements ; il soumettait le débit des « boissons alcooliques ou fermentées » à des restrictions très rigoureuses, notamment à l'obtention d'une licence, qu'il était au pouvoir de l'administration d'accorder ou de refuser ; il édictait enfin des peines de simple police contre les contrevenants et, de plus, il obligeait le juge à prononcer dans certains cas la fermeture de l'établissement public. Dès qu'ils furent connus, ces règlements de police, bien qu'ils eussent

été soumis à l'Assemblée générale de la Cour et approuvés par elle, soulevèrent au sein des colonies européennes d'Egypte une véritable tempête de protestations. Dans la colonie française, en particulier, l'émoi fut si vif que le Gouvernement français jugea nécessaire d'intervenir et demanda officiellement au Gouvernement égyptien le retrait ou tout au moins la revision des règlements du 17 décembre 1890 et des 9 et 13 juin 1891. Il y eut alors entre le Gouvernement français, d'une part, et le Gouvernement égyptien, d'autre part, un échange de notes diplomatiques très détaillées et très énergiques, tendant à préciser le sens et la portée du décret du 31 janvier 1889. La thèse du Gouvernement français était la suivante. Les pouvoirs que le décret du 31 janvier 1889 confère à l'Assemblée générale de la Cour sont des pouvoirs législatifs, et non des pouvoirs judiciaires ; ces pouvoirs législatifs, l'Assemblée générale de la Cour les exerce en vertu d'un mandat à elle donné par les puissances qui, pour des raisons d'utilité pratique, c'est-à-dire pour faciliter à l'Etat égyptien l'exercice de ses pouvoirs de police, ont consenti à substituer à leur propre action législative, seule normale et régulière, l'action législative, plus immédiate et par conséquent plus rapide, de la Cour d'Alexandrie réunie en Assemblée générale. Cela étant, les décisions de l'Assemblée générale de la Cour ne sont souveraines et ne peuvent obliger les puissances que tout autant que ces décisions ont été rendues dans les limites du mandat donné par les puissances à l'Assemblée générale ; si elles dépassent ces limites, elles doivent être considérées comme non avenues, et, en conséquence, les règlements de l'autorité égyptienne qu'elles avaient pour objet d'approuver, ne peuvent pas être appliqués aux étrangers. Or le mandat conféré à l'Assemblée générale de la Cour est très nettement défini et très strictement déterminé par le décret du 31 janvier 1889. Aux termes de ce décret, pour que l'approbation donnée par l'Assemblée générale de la Cour aux règlements qui lui sont soumis par le Gouvernement égyptien, soit valable

et puisse obliger les puissances, il faut d'abord que ces règlements rentrent dans la catégorie de ceux prévus et limitativement énumérés par l'article 1er du décret de 1889, il faut aussi que les dispositions de ces règlements ne soient pas contraires au texte des traités et conventions internationales, il faut encore que les pénalités édictées par ces règlements ne soient pas supérieures aux peines de simple police. Et le Gouvernement français démontrait que le règlement sur la vaccination et le règlement sur les registres de l'état civil ne satisfaisaient pas à la première condition ; que le règlement sur l'exercice de la médecine et le règlement sur l'exercice de la pharmacie violaient l'article 63 de la Capitulation de 1740, en ce qu'ils ordonnaient la perception d'une taxe non prévue par ce texte ; que le règlement sur l'exercice de la pharmacie, le règlement sur le commerce des substances vénéneuses et le règlement sur les établissements publics violaient la règle de l'inviolabilité du domicile, c'est-à-dire l'article 70 de la Capitulation de 1740, en ce qu'ils autorisaient les agents de l'autorité égyptienne, agents de la police et délégués de l'administration des services sanitaires, à pénétrer dans les pharmacies, entrepôts ou débits de substances vénéneuses et établissements publics tenus ou exploités par des étrangers ; que le règlement sur les établissements publics violait le principe de la liberté commerciale, consacré par les Capitulations et par le traité de commerce de 1861, en ce qu'il soumettait à des restrictions non prévues par ces traités le commerce des boissons alcooliques ou fermentées ; enfin que le règlement sur l'exercice de la pharmacie, le règlement sur le commerce des substances vénéneuses et le règlement sur les établissements publics édictaient une pénalité supérieure aux peines de simple police, puisqu'ils permettaient au tribunal et même, dans certains cas, lui ordonnaient de prononcer la fermeture des pharmacies, débits ou entrepôts de substances vénéneuses et établissements publics. Le Gouvernement français ajoutait que l'esprit du décret du 31 janvier 1889 n'est pas moins

restrictif que son texte. Avec un droit de réglementation illimité, rien ne serait plus facile au Gouvernement égyptien que d'édicter toutes sortes de lois pénales applicables aux étrangers ; il lui suffirait de donner à ces lois la forme de règlements de police et de combiner les pénalités de façon à ce qu'elles ne dépassent pas la plus forte des peines de simple police. Le droit de réglementation illimité entraînerait à bref délai la disparition de l'immunité législative en matière pénale, et ce résultat est certainement trop contraire à l'intention des puissances pour qu'on puisse admettre que l'interprétation du décret du 31 janvier 1889 ne doive pas être restrictive (1). — A cette thèse, à laquelle la plupart des puissances représentées en Egypte s'étaient ralliées, que répondait le Gouvernement égyptien ? Sans contester formellement aux puissances le droit de contrôler les décisions de l'Assemblée générale de la Cour, le Gouvernement égyptien s'efforçait de démontrer que l'approbation donnée par l'Assemblée générale aux règlements de 1890 et de 1891 avait été valablement et légalement donnée. Le règlement sur la vaccination obligatoire édictait des mesures « d'hygiène et de salubrité « publiques » et rentrait, par conséquent, dans les prévisions expresses du décret de 1889 ; le règlement sur l'enregistrement des naissances et des décès devait être considéré comme un complément du règlement sur la vaccination, dont il n'avait d'autre but que de faciliter l'application. C'est également par des raisons d'hygiène et de salubrité publiques que le Gouvernement égyptien prétendait justifier les restrictions auxquelles les règlements de 1891 soumettaient l'exercice de la médecine et de la pharmacie, le commerce des substances vénéneuses, le débit des boissons alcooliques et l'ouverture ou l'exploitation de certains établissements publics. Il est vrai que les règlements susvisés autorisaient les agents de l'autorité égyptienne à pénétrer dans les pharmacies, entrepôts de substances vénéneuses et

(1) Documents diplomatiques. Affaires d'Égypte, 1884-1893.

établissements publics, mais cette autorisation n'était pas donnée en violation de la règle de l'inviolabilité de domicile, et, pour le démontrer, le Gouvernement égyptien invoquait le Protocole du 9 juin 1868, dont, pour la première fois d'ailleurs, il revendiquait l'application en Egypte, en faisant observer que l'extension de la règle de l'inviolabilité du domicile aux établissements industriels et commerciaux était surtout l'œuvre de la coutume et que l'article 2 du décret du 31 janvier 1889 visait seulement les dispositions contraires *au texte* des traités. Il est vrai encore que les règlements susvisés prescrivaient la fermeture des pharmacies, entrepôts de substances vénéneuses et établissements publics, mais cette prescription n'était pas faite en violation de la disposition finale de l'article 2 du décret de 1889, car, affirmait le Gouvernement égyptien, la fermeture n'était pas une peine proprement dite, mais une simple mesure administrative destinée à assurer l'exécution du règlement. Restait l'imposition de certaines taxes : sur ce point, le Gouvernement égyptien passait condamnation, et, sans reconnaître expressément que les dispositions des règlements qui en ordonnaient la perception fussent contraires au texte des Capitulations, il offrait aux puissances, dans un esprit de conciliation, de renoncer aux taxes imposées à l'exercice de la médecine et de la pharmacie.

Il est rare que les conflits diplomatiques se terminent par la défaite complète de l'une ou de l'autre des parties litigantes; le plus souvent ils aboutissent à une transaction. C'est du moins ce qui, dans l'espèce, est arrivé, et voici dans quelles conditions l'accord se fit entre le Gouvernement égyptien et les puissances. Le Gouvernement égyptien dut rapporter ou tout au moins s'engager à ne pas appliquer les dispositions du règlement du 7 juin 1891 qui imposaient aux étrangers l'obligation de déclarer les naissances et les décès. Les droits de chancellerie prévus par les règlements relatifs à l'exercice de la médecine et de la pharmacie et au commerce des substances vénéneuses furent supprimés par décret du 17 novembre 1891. Un arrêté du ministre de l'intérieur,

en date du 21 novembre 1891, enjoignit aux délégués sanitaires de ne pas procéder aux visites et inspections prévues par le règlement relatif à l'exercice de la pharmacie et par le règlement relatif au commerce des substances vénéneuses. Les autres dispositions du règlement sur l'exercice de la médecine et de la pharmacie et sur le commerce des substances vénéneuses restèrent obligatoires pour les étrangers, notamment celles qui prescrivaient l'autorisation préalable et celle qui permettait au juge d'ordonner la fermeture de toute pharmacie ouverte sans autorisation. D'autre part, rien ne fut modifié au règlement concernant la vaccination. Quant au règlement relatif aux établissements publics, il fut remanié dans un sens moins restrictif. Au régime de l'autorisation préalable pour l'ouverture des établissements publics on substitua le régime, incontestablement plus libéral, de la simple déclaration, et il fut entendu que, pour les établissements situés dans les quartiers européens des villes du Caire, d'Alexandrie, de Port-Saïd, d'Ismaïlia et de Suez, la déclaration d'ouverture emporterait de plein droit la licence de débiter des boissons alcooliques ou fermentées. De leur côté, les puissances consentirent à suspendre au profit des agents de l'autorité égyptienne les effets de la règle de l'inviolabilité du domicile, sous certaines conditions que l'article 29 du nouveau règlement (1) précise en ces termes : « 1° Les *officiers de police* pourront pénétrer dans les « hôtels, maisons garnies et autres lieux analogues, pour vérifier « le registre visé à l'article 9 (2), s'assurer, auprès du personnel

(1) Ce règlement porte la date du 21 novembre 1891 : il avait été soumis à l'Assemblée générale de la Cour et approuvé par elle le 16 novembre 1891. Il a été lui-même remplacé par un nouveau règlement promulgué et approuvé en janvier 1904. Ce nouveau règlement ne contient aucune innovation importante.

(2) Art. 9. « Les personnes tenant des hôtels, maisons garnies, auberges, « et les logeurs en général doivent tenir un registre cacheté par le gouvernorat ou la moudirieh sur chacun de ses feuillets... Elles y inscriront de « suite, sans blanc, rature ni interligne, le jour même de son arrivée, toute « personne qu'elles auraient logée dans leur maison, et y noteront sans retard

« de ces établissements, de l'exactitude des inscriptions y « contenues et prendre, en général, auprès de ce personnel, tout « renseignement nécessaire à la police. Les *simples agents* pour- « ront y pénétrer pour retirer la liste mentionnée à l'ar- « ticle 10 (1). 2° Les *officiers* et *simples agents spécialement dési-* « *gnés par le commandant de la police* pourront pénétrer dans les « théâtres, cirques, salles et autres lieux de spectacles et bals « publics pour maintenir l'ordre. 3° Les *officiers* pourront entrer « dans les cercles, clubs, cafés, restaurants, cabarets, buvettes, « bars, brasseries, théâtres, cirques et autres établissements « analogues, pour constater les contraventions qui se commet- « traient au présent règlement, pour y recueillir des informations « et y arrêter un criminel ou toute autre personne recherchée « par la police qui s'y seraient réfugiés. Les *simples agents* pour- « ront y pénétrer à l'occasion d'une rixe, d'actes de violence ou « de tout autre fait troublant l'ordre public, et pour y arrêter un « criminel surpris en flagrant délit. 4° *Tout agent de la force* « *publique* pourra pénétrer dans tout établissement où sa pré- « sence sera requise à l'occasion d'un désordre ou pour prêter « assistance. — Des *commissaires spéciaux*, qualifiés à cet effet et « désignés par l'administration des services sanitaires, pourront « pénétrer dans les établissements publics mentionnés à l'ar- « ticle 1er (2), pour vérifier la nature des boissons. S'il s'agit « d'établissements tenus par des étrangers, ces commissaires, « en se rendant sur les lieux, avertiront verbalement le consulat « intéressé. L'autorité consulaire ainsi avertie aura la faculté de

---

« le jour de sa sortie. Elles y indiqueront ses nom, prénoms, nationalité et « profession, ainsi que le lieu de son domicile et de sa provenance ».

(1) Art. 10 : « Ces mêmes personnes devront remettre tous les matins à « l'agent de police désigné à cet effet une liste des personnes ayant pris un « logement dans leur maison ou qui l'auraient quitté pendant les dernières « vingt-quatre heures. Cette liste devra contenir les mêmes indications que « celles du registre ».

(2) Ces établissements sont les cafés, restaurants, cabarets, buvettes, bars, brasseries, théâtres, cercles, clubs, cirques et autres établissements analogues.

« faire accompagner ces commissaires par un délégué : si elle « n'intervient pas immédiatement, on passera outre ». Les puissances firent une autre concession : elles acceptèrent la disposition du règlement qui visait la fermeture des établissements, en cas de contravention constatée. A son tour, le Gouvernement égyptien ne fit aucune difficulté pour reconnaître que les cercles et clubs de nationaux, cercles français, italiens, helléniques, clubs anglais, devaient rester en dehors du domaine d'application du règlement sur les établissements publics.

Les incidents de 1891 ont eu pour résultat de fixer le sens et la portée du décret du 31 janvier 1889, et, par voie de conséquence, de préciser la solution du problème législatif en matière de contravention. Au fond, cette solution ne diffère pas essentiellement de celle qui a été adoptée soit en matière civile et commerciale, soit en matière pénale pour les crimes et les délits. Le droit étant reconnu aux puissances de contrôler les décisions de l'Assemblée générale de la Cour et, le cas échéant, d'en proclamer l'illégalité, le silence des puissances, qui laissent passer sans protestation une décision de l'Assemblée générale, ne peut être interprété que dans le sens d'une adhésion tacite à cette décision et, par conséquent, au règlement de police qu'elle approuve. C'est donc, en définitive, l'accord commun du Gouvernement égyptien et des puissances qui crée les contraventions nouvelles et rend les règlements de police applicables aux étrangers, et la solution du problème législatif en matière de contravention nous apparaît encore comme une adaptation du principe de l'immunité législative à la situation faite aux étrangers en Egypte par la Réforme judiciaire.

§ 3. — *L'immunité législative en matière administrative : l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire*

En Egypte, le pouvoir administratif appartient à l'Etat égyptien, et à l'Etat égyptien seul. C'est l'Etat égyptien qui, par

l'intermédiaire de ses agents, a la charge d'assurer l'exécution des lois, c'est-à-dire leur application aux cas particuliers. Dans ce but, les divers agents de l'Etat égyptien ont le droit de prendre, dans la limite des pouvoirs qui leur sont conférés par l'Etat lui-même, toutes les mesures qu'ils jugent convenables et opportunes, et il suffit que ces mesures soient prises en conformité avec les lois en vigueur, pour que personne n'ait le droit de se plaindre ou de protester. Ces principes sont certainement applicables dans les rapports de l'Etat égyptien avec ses propres sujets. Sont-ils également applicables dans les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers ?

La question est prévue par l'article 11 (Titre 1) du Règlement d'organisation judiciaire. Jusqu'en 1900 ce texte a été ainsi conçu : « Ces tribunaux (les tribunaux mixtes), sans pouvoir « statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou « arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront « juger, dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes por- « tées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administra- « tion ». A cette rédaction le premier décret khédivial du 26 mars 1900, rendu avec l'assentiment des puissances, a substitué la rédaction suivante : « Les tribunaux (mixtes) ne pourront « pas statuer sur la propriété du domaine public. — Ils ne « pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures « prises par le Gouvernement en exécution et en conformité « des lois et règlements d'administration publique. — Mais, « sans pouvoir interpréter un acte d'administration, ou en « arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les « atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger, « reconnu soit par des traités, soit par des lois, soit par des « conventions ». Cette seconde rédaction est, sans doute, plus correcte, au point de vue grammatical, que la première ; elle n'est malheureusement ni plus claire, ni plus précise. Avant la réforme de 1900, la disposition de l'article 11 avait la réputation d'être, de toutes les dispositions du Règlement d'organisation

judiciaire, la plus obscure et la plus confuse ; la réforme de 1900 n'est certainement pas de nature à lui enlever cette réputation. Essayons cependant de donner de cette disposition une explication qui soit tout à la fois rationnelle et conforme aux principes généraux du droit capitulaire que, nous le savons, les organisateurs de la Réforme judiciaire ont entendu maintenir.

Si nous voulons comprendre le sens de l'article 11, il est nécessaire de remonter aux origines de cette disposition. Lorsque le texte de la loi est obscur, il faut l'éclairer par son esprit, et le meilleur moyen de découvrir l'esprit de la loi n'est-il pas de rechercher les intentions de ceux qui l'ont faite ? Or ces intentions ne sont pas douteuses. Des travaux préparatoires du Règlement d'organisation judiciaire, et notamment du rapport de la commission française de 1867 et des procès-verbaux des séances de la commission internationale réunie au Caire en 1869, il ressort avec la dernière évidence que l'une des grandes préoccupations des auteurs de la Réforme judiciaire a été d'établir une séparation absolue entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif. Cette séparation était destinée, dans la pensée des auteurs de la Réforme, bien moins à assurer la liberté d'action du pouvoir administratif qu'à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir administratif ; et elle devait être absolue et radicale, de peur que, si des rapports étaient ménagés entre les deux pouvoirs, l'autorité administrative ne fût tentée, par tradition et par tempérament, d'abuser de ces rapports pour affirmer sa prééminence sur l'autorité judiciaire et lui imposer arbitrairement sa volonté. Donc, indépendance réciproque à l'égard l'un de l'autre du pouvoir administratif et du pouvoir judiciaire, et cela, dans l'intérêt du pouvoir judiciaire, c'est-à-dire, en définitive, dans l'intérêt des justiciables étrangers : voilà ce qu'ont voulu les auteurs de la Réforme judiciaire. Pratiquement, cette indépendance réciproque des deux pouvoirs, conçue et voulue dans l'intérêt du pouvoir judiciaire, se traduit de la manière suivante : l'autorité judiciaire n'a pas à connaître

des décisions de l'autorité administrative, ni pour interpréter ces décisions, ni pour les apprécier, soit quant au fond, soit quant à la forme, ni pour les appliquer. En d'autres termes, l'autorité judiciaire doit ignorer les décisions de l'autorité administrative ; elle n'a pas le droit d'empêcher ou d'arrêter, mais elle n'a pas, non plus, l'obligation d'assurer ou de garantir l'exécution de ces décisions.

Il ne suffisait pas aux auteurs de la Réforme judiciaire d'établir une séparation absolue et radicale entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir administratif. Cette séparation ne pouvait constituer pour les justiciables étrangers qu'une garantie négative, n'ayant d'autre effet que de ne pas obliger l'autorité judiciaire à prêter son concours à l'exécution des mesures administratives. Il fallait aux étrangers une protection plus efficace contre les entreprises possibles de l'autorité administrative, et cela était d'autant plus nécessaire que, en vertu du principe même de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire n'avait pas qualité pour arrêter l'exécution des mesures administratives prises contre les étrangers. Afin de donner aux étrangers cette suprême garantie, sans toutefois porter atteinte au principe de la séparation absolue des pouvoirs, les auteurs de la Réforme judiciaire ont été amenés à transformer en rapports de droit privé tous les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers, ou, si mieux on aime, à considérer du seul point de vue du droit privé et, plus exactement, du seul point de vue du droit civil tous les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers, de quelque nature que fussent ces rapports. Que les auteurs de la Réforme judiciaire aient considéré de ce point de vue unique les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers, qu'ils aient entendu repousser toute distinction entre les rapports d'ordre administratif et les rapports d'ordre privé proprement dit, c'est ce qui résulte avec évidence et du lien qui unit l'article 11 précité à l'article 10 du même titre, et de la place qu'occupe cet article 11 dans le Règlement d'organisation judiciaire. L'article 10 soumet à la juridiction civile des tribunaux

mixtes les contestations entre les étrangers, d'une part, et, d'autre part, le Gouvernement, les administrations, les daïras de S. A. le Khédive et des membres de la famille khédiviale : dans cette disposition le Gouvernement égyptien est considéré comme une personne civile ordinaire, agissant dans la sphère des intérêts privés, et il est évident, par conséquent, que les contestations visées par l'article 10 sont des contestations d'ordre privé et de droit civil. L'article 11 n'est que la suite et le développement de l'article 10 ; entre ces deux dispositions il n'y a pas de solution de continuité, car l'article 11 ne commence ni une section nouvelle, ni un paragraphe nouveau. L'article 10 et l'article 11, placés l'un et l'autre dans le titre I[er] du Règlement d'organisation judiciaire, sous la rubrique « *Juridiction en matière civile et commerciale* », ont le même fondement et le même but, et l'article 11 applique au Gouvernement égyptien, même lorsqu'il agit en tant que pouvoir administratif, la règle que l'article 10 applique au Gouvernement égyptien considéré comme personne civile ordinaire ; il le soumet à la juridiction civile des tribunaux mixtes, témoignant ainsi que, dans la pensée des auteurs de la Réforme judiciaire, la qualité en laquelle agit le Gouvernement égyptien ne peut pas changer la nature juridique de ses rapports avec les étrangers.

Du moment qu'on les considérait uniquement du point de vue du droit privé, les rapports d'ordre administratif entre l'Etat égyptien et les étrangers ne pouvaient être régis que par les règles ordinaires applicables en matière civile, règles des contrats et règles des délits ou, plus exactement, règles des quasi-délits, règles des contrats dans l'hypothèse où l'action administrative de l'Etat porterait atteinte à une situation contractuellement acquise aux étrangers, règles des quasi-délits dans l'hypothèse où l'action administrative de l'Etat porterait atteinte à une situation garantie aux étrangers par la loi. L'application normale de ces règles aboutissait, dans les deux hypothèses, à mettre à la charge de l'Etat l'obligation de réparer le préjudice causé par l'acte admi-

nistratif, et, pour sanctionner cette obligation, à ouvrir devant la juridiction civile des tribunaux mixtes, au profit de tout étranger lésé par un acte administratif, une action civile en dommages-intérêts contre l'Etat. Ouvrir cette action en dommages-intérêts contre l'Etat, c'est là tout l'objet de l'article 11, dont l'interprétation, éclairée par les explications qui précèdent, peut être résumée dans les propositions suivantes. L'Etat égyptien a une entière liberté d'action en matière administrative ; cette liberté d'action ne peut pas être entravée par l'intervention directe de l'autorité judiciaire mixte : celle-ci n'a donc pas qualité pour empêcher ou pour arrêter l'exécution d'une mesure prise par l'Etat égyptien contre un étranger, quelque préjudice qui en résulte pour cet étranger. Ainsi l'exige le principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. Mais le principe de la séparation des pouvoirs n'exige pas davantage, et il ne saurait, en aucun cas, légitimer la violation par l'Etat égyptien d'un droit règulièrement acquis à un étranger. Si donc l'Etat égyptien, dans l'exercice de son pouvoir administratif, viole un droit régulièrement acquis à un étranger, il engage par là même sa responsabilité civile, et l'autorité judiciaire mixte est normalement compétente pour statuer sur les conséquences de cette responsabilité, c'est-à-dire pour arbitrer l'indemnité pécuniaire due par l'Etat égyptien en réparation du préjudice causé.

Nous avons ainsi déterminé le sens de la disposition principale de l'article 11 et dégagé la règle théorique qu'elle consacre. Voyons maintenant les applications pratiques de cette règle. Les plus intéressantes ont été faites par la jurisprudence en matière de licenciement de fonctionnaires, en matière d'irrigations, en matière fiscale et en matière financière. Plaçons-nous successivement à ces divers points de vue.

Le licenciement d'un fonctionnaire s'opère par mesure administrative ; mais, lorsque le fonctionnaire licencié est un étranger, cette mesure administrative est susceptible de porter atteinte à une situation contractuellement acquise. Considéré du point de

vue du droit civil, l'engagement par l'Etat d'un fonctionnaire public constitue, en effet, un contrat de louage de services, et ce contrat doit être interprété, soit au point de vue des droits qu'il confère aux parties contractantes, soit au point de vue des obligations qu'il met à leur charge, soit au point de vue des causes et des suites de sa dissolution, d'après les règles générales fixées par les articles 489 à 510 du Code civil mixte. Parmi ces articles, l'un d'eux vise spécialement l'hypothèse de la dissolution du louage de services, lorsque le contrat n'a pas été fait pour une durée limitée ; c'est l'article 492, ainsi conçu : « Quand la durée « n'a pas été fixée, chacune des parties peut rompre le contrat à « tout moment, pourvu que ce ne soit pas d'une manière intem- « pestive ». Cette disposition confère à l'étranger fonctionnaire le droit de n'être pas licencié d'une manière intempestive et elle lui ouvre éventuellement devant la juridiction mixte, en cas de licenciement intempestif, une action en dommages-intérêts contre l'Etat. Les tribunaux mixtes ont toujours très largement accueilli cette action, et leur jurisprudence en cette matière est définitivement constituée (1). Ils décident d'une manière invariable que le licenciement intempestif d'un fonctionnaire étranger engage la responsabilité pécuniaire de l'Etat et qu'au tribunal saisi de l'action en dommages-intérêts par le fonctionnaire licencié il appartient d'apprécier souverainement si le licenciement a été, ou non, intempestif. Il en est ainsi même dans le cas où le licenciement n'a été effectué que sur l'avis conforme du conseil de discipline du ministère ou de l'administration dont dépendait le fonctionnaire licencié. « Les décisions prises par les conseils discipli- « naires, dit l'arrêt du 11 avril 1889, constituent des actes admi- « nistratifs au même titre que toutes autres décisions rendues « par les administrations de l'Etat dans le cercle de leurs attri- « butions respectives » : ces décisions rentrent donc dans les

(1) Arrêts de la Cour d'Alexandrie des 12 avril 1877, 21 juin 1877, 9 juin 1880, 13 juin 1888, 16 avril 1889, 28 mai 1891, 18 mai 1904.

prévisions de l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire. Et, comme le Gouvernement égyptien avait soulevé l'exception d'incompétence, invoquant l'article 15 du décret de réorganisation des tribunaux indigènes qui défend à l'autorité judiciaire de critiquer une décision administrative régulière en la forme, l'arrêt précité répond : « Que l'article 15 du décret de réorga-
« nisation des tribunaux indigènes n'a pas force de loi au regard
« des tribunaux de la Réforme ; que ces derniers, aux termes de
« l'article 34 du Règlement d'organisation judiciaire, dans l'exer-
« cice de leur juridiction, sont uniquement régis par les Codes
« présentés aux puissances, ainsi que par les lois et règlements
« publiés en exécution de l'article 36 dudit Règlement d'organisa-
« tion judiciaire et par application de l'article 12 du Code civil ;
« qu'il n'existe aucun texte formel qui astreindrait les tribunaux
« mixtes, alors qu'ils sont appelés à juger les atteintes portées
« par une mesure administrative, à limiter leur examen à la seule
« question de savoir si la mesure a été régulièrement prise en la
« forme, et qui leur interdirait d'en rechercher la légitimité
« quant au fond ; que ce qu'ils ont à juger d'après les termes
« mêmes de l'article 11, et en se guidant en cela par les principes
« généraux du Code civil, c'est de rechercher s'il y a eu préju-
« dice et responsabilité encourus, ce qui implique nécessairement
« l'examen de la question de savoir s'il y a eu faute donnant lieu
« à réparation ».

En matière d'irrigations, le système de la jurisprudence concilie assez heureusement le droit des propriétaires fonciers à l'usage des eaux du Nil avec le droit qui ne peut pas être contesté à l'Etat égyptien, le Nil faisant partie du domaine public, de régler souverainement cet usage au mieux des intérêts généraux de l'agriculture. Ce système est très clairement résumé dans l'arrêt de la Cour d'Alexandrie en date du 4 mai 1892. Aux termes de cet arrêt, les eaux du Nil font partie des biens servant à l'utilité publique, et, par conséquent, tout propriétaire dont les terres sont susceptibles d'en bénéficier, a un droit acquis à la jouis-

sance d'une partie de ces eaux. D'autre part, le droit de réglementer la distribution et la jouissance des eaux du Nil est resté réservé à l'Etat dans un intérêt général et public. Mais ce droit de l'Etat n'implique pas la liberté d'agir arbitrairement ou abusivement dans l'application, l'interprétation ou la modification des règles établies. Ces règles, une fois édictées par l'Etat dans la plénitude de son droit de réglementation, sont obligatoires, non seulement pour les particuliers, mais aussi pour l'administration et ses agents. Dès lors, s'il est prouvé qu'elles ont été violées ou abusivement interprétées, appliquées ou modifiées par les agents de service des irrigations, cette violation ou ces abus constituent des atteintes portées à des droits acquis et donnent ouverture à l'action en responsabilité prévue par l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire (1).

En matière fiscale, les étrangers bénéficient en Egypte d'une situation privilégiée, qui est assez complexe, mais qu'il faut bien connaître, si l'on veut comprendre l'application qui a été faite de l'article 11 à cette matière par la jurisprudence des tribunaux mixtes. Cette situation se caractérise par un principe et par une exception. Le principe, consacré par les Capitulations, est que les étrangers ne peuvent être soumis aux taxes et impôts établis ou à établir par le Gouvernement égyptien qu'en vertu d'un accord international. En d'autres termes, la règle est pour les étrangers l'exemption d'impôts, et il ne peut être dérogé à cette règle que par convention internationale. Dans l'état actuel des choses, il se trouve que deux catégories de conventions internationales ont dérogé à la règle de l'exemption d'impôts. Ce sont, en premier lieu, les Capitulations elles-mêmes et les divers traités de commerce conclus entre l'Empire ottoman ou l'Egypte et les puissances, qui soumettent les étrangers aux droits de douane et à certains autres droits commerciaux : ces droits de douane et ces droits commerciaux sont d'ailleurs contractuellement fixés.

(1) Conf. arrêts des 29 décembre 1892, 6 avril 1893, 21 mai 1901.

Ce sont, en second lieu, la Convention de Londres du 17 mars 1885 et les diverses conventions internationales par lesquelles les puissances ont adhéré à l'article 31 et aux paragraphes *a*, *b*, *c*, *d*, *e* de l'article 40 du décret khédivial du 5 janvier 1890, constitutif de la municipalité d'Alexandrie. Par la Convention de Londres, les puissances « déclarent accepter l'application à leurs natio-« naux comme aux sujets locaux, du décret de S. A. le Khédive, « en date du 13 mars 1884, concernant l'impôt sur la propriété « bâtie » ; la Convention de Londres soumet donc les étrangers à l'impôt sur la propriété bâtie dans les conditions prévues par le décret khédivial du 13 mars 1884 (1). Quant aux conventions internationales par lesquelles les puissances ont adhéré au décret constitutif de la municipalité d'Alexandrie, elles soumettent les étrangers aux taxes municipales de la ville d'Alexandrie établies dans les conditions prévues par l'article 31 dudit décret. — L'exception, consacrée par l'usage, concerne l'impôt foncier. Elle consiste en ce que les étrangers, propriétaires d'immeubles en Egypte, sont soumis à l'impôt foncier de plein droit et en dehors de toute convention internationale. Il est généralement admis (2) que c'est par application de l'article 2, 2°, du firman de sepher 1284, qui a concédé aux étrangers le droit de posséder des biens-fonds dans l'Empire ottoman, que les étrangers, propriétaires d'immeubles en Egypte, sont astreints au paiement de l'impôt foncier ; on se rappelle, en effet, que, aux termes de cette disposition, l'assimilation établie par le firman de 1284 entre les

---

(1) La Convention de Londres ajoute : « Les puissances déclarent également « accepter l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du droit de « timbre et de patente et s'engagent à entreprendre immédiatement, de con-« cert avec le Gouvernement égyptien, l'étude des projets de loi établissant « ces deux impôts ». Le droit du timbre n'a jamais été créé. Le droit de patente fut établi par le décret du 8 mars 1891 ; il a été supprimé par le décret du 28 janvier 1892, rendu avec l'assentiment des puissances signataires de la Convention de Londres. — L'impôt sur la propriété bâtie est donc le seul impôt issu de la Convention de Londres.

(2) Voy. not. H. Lamba, *op. cit.*, p. 190.

étrangers propriétaires d'immeubles et les sujets ottomans a pour conséquence légale d'obliger les étrangers « à acquitter « toutes les charges et contributions, sous quelque forme et sous « quelque dénomination que ce soit, frappant ou pouvant frapper « par la suite les immeubles urbains ou ruraux » (1). Il faut ici se garder d'une confusion. Nous avons déjà eu l'occasion de faire remarquer que l'accession des étrangers à la propriété foncière était depuis longtemps un fait acquis en Egypte lorsque fut promulgué le firman de 1284 ; personne ne nous contredira si nous ajoutons que le Gouvernement égyptien n'avait pas attendu la promulgation de ce firman pour astreindre les étrangers, propriétaires d'immeubles en Egypte, au paiement de l'impôt foncier. A vrai dire, la question ne fut même pas discutée ; les premiers étrangers qui accédèrent en Egypte à la propriété foncière, ne songèrent pas à contester la légalité d'un impôt auquel ils trouvaient naturel d'être soumis et qu'ils considéraient, non sans raison, comme une dette du fonds plutôt que du propriétaire lui-même. Il n'est donc pas exact de prétendre que c'est le firman de 1284 qui a mis l'impôt foncier à la charge des étrangers propriétaires d'immeubles en Egypte. Ce qui est vrai, c'est que, l'état de choses officiellement organisé par l'article 2, 2°, du firman de sepher 1284 étant conforme à l'usage établi, on finit par oublier que l'usage avait précédé la loi écrite et on crut de très bonne foi que la soumission des étrangers à l'impôt foncier datait seulement de la promulgation du firman de 1284. Il arriva ainsi que l'application de l'article 2, 2°, du firman de sepher 1284 fut substituée, dans la pratique, à l'usage jusqu'alors en vigueur, et il est assez curieux de constater que cette substitution a été l'œuvre de l'usage lui-même. Observons, du reste, que, en dépit de la conformité de la loi écrite avec l'usage établi, il n'était pas inutile que cette substitution s'opérât : la loi écrite est, en effet, forcément plus précise et moins variable que l'usage ; en outre,

(1) Voir tome I (2e édition), p. 148 et suiv.

dans l'espèce, la loi écrite, en posant le principe de l'égalité de traitement entre les indigènes et les étrangers, garantissait ceux-ci, plus sûrement que l'usage, contre l'arbitraire possible de l'Etat égyptien.

La situation des étrangers vis-à-vis de la législation fiscale égyptienne étant ainsi précisée, il nous sera facile de comprendre l'application faite par la jurisprudence mixte de l'article 11 à la matière qui nous occupe. Des nombreux arrêts rendus par la Cour d'Alexandrie se dégagent les propositions suivantes, en lesquelles cette jurisprudence se résume. Il y a droit acquis pour les étrangers en Egypte à être exemptés de tous impôts autres que les droits de douane et les droits commerciaux, l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété bâtie et les taxes municipales d'Alexandrie, et, d'autre part, il y a droit acquis pour les étrangers en Egypte à n'être soumis à ces quatre impôts que dans les conditions prévues par les traités de commerce pour les droits de douane et les droits commerciaux, par le firman de sepher 1284 pour l'impôt foncier, par la Convention de Londres et par le décret khédivial du 13 mars 1884 pour l'impôt sur la propriété bâtie, par l'article 13 du décret khédivial du 5 janvier 1890 pour les taxes municipales de la ville d'Alexandrie. En conséquence, la perception opérée par les agents de l'administration égyptienne à l'encontre d'un étranger d'un impôt ou d'une taxe ne rentrant dans aucune des quatre catégories qui viennent d'être mentionnées, constitue une atteinte à un droit acquis d'un étranger et engage la responsabilité de l'Etat égyptien ; il en est de même de la perception de l'impôt foncier, des droits de douane et autres droits commerciaux, de l'impôt sur la propriété bâtie, des taxes municipales d'Alexandrie, opérée à l'encontre d'un étranger par les agents de l'administration égyptienne dans des conditions irrégulières, c'est-à-dire sans les garanties prévues par les conventions internationales, lois et décrets, qui ont établi ces divers impôts. Dans les deux cas, l'Etat égyptien

est obligé à une réparation : cette réparation doit consister dans la restitution de la somme indûment perçue avec les intérêts de cette somme courus depuis qu'elle a été perçue (1).

Occupons-nous enfin de l'application de l'article 11 en matière financière. Considérés du point de vue du droit civil, les rapports financiers entre l'Etat égyptien et ses créanciers étrangers sont ceux qui dérivent normalement d'un contrat de prêt ou d'un contrat de constitution de rente dans lequel l'Etat joue le rôle d'emprunteur. L'Etat est tenu comme un débiteur ordinaire ; ses obligations constituent pour ses créanciers autant de droits contractuellement acquis, auxquels il ne lui est pas permis de porter atteinte soit directement, soit indirectement. En d'autres termes, l'Etat égyptien est lié envers ses créanciers par un contrat civil, et il ne peut pas violer ce contrat sans engager, comme un débiteur ordinaire, sa responsabilité civile. Ces prémisses ont été appliquées pour la première fois, trois mois à peine après l'installation des tribunaux mixtes, par la Cour d'appel d'Alexandrie dans son arrêt du 3 mai 1876. Il est intéressant de retenir cette date, car elle témoigne que la décision que nous allons analyser est antérieure à l'installation de la Commission de la dette publique, c'est-à-dire à l'organisation internationale de la tutelle financière de l'Egypte. Les circonstances de fait dans lesquelles cette décision a été rendue, sont à la fois très simples et très caractéristiques. Un décret du Khédive Ismaïl, en date du 6 avril 1876, avait prorogé pour une période de trois mois le paiement des bons et assignations du Trésor égyptien venant à échéance aux mois d'avril et de mai 1876. Un étranger, de nationalité italienne, porteur de deux lettres de change tirées par la Daïra Sanieh khédiviale sur le ministère égyptien des finances et acceptées par celui-ci, assigna, ces deux lettres de change n'ayant pas été payées à l'échéance du 1er avril et ayant été protestées par

(1) Arrêts des 20 avril 1883, 15 janvier 1890, 4 mars 1891, 28 décembre 1892, 20 décembre 1893.

lui faute de paiement, la Daïra Sanieh khédiviale devant la juridiction mixte en paiement immédiat de la somme de 550 livres sterling, valeur des deux lettres de change ; il réclamait en outre les intérêts légaux de cette somme à partir du jour du protêt. A cette demande la Daïra Sanieh défenderesse opposa le décret du 6 avril 1876, et elle souleva l'exception d'incompétence. Le tribunal de première instance accueillit cette exception ; la Cour d'appel, au contraire, la repoussa et rendit un arrêt, très longuement et très juridiquement motivé, de tous points conforme aux prétentions du demandeur. L'argumentation de la Cour peut être ainsi résumée. Le décret du 6 avril 1876 ne peut pas obliger les créanciers étrangers de l'Etat égyptien. De deux choses l'une, en effet : ou bien il est une loi, ou bien il est une simple mesure administrative. S'il est une loi, la juridiction mixte doit le tenir pour non avenu, car cette loi n'a pas été édictée dans les conditions prévues et imposées par l'article 12 du Code civil mixte, et, en conséquence, les rapports entre l'Etat égyptien et ses créanciers doivent être réglés comme si le décret du 6 avril 1876 n'existait pas. S'il est une mesure administrative, il rentre, sans contestation possible, dans les prévisions de l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire, et, comme il lèse un droit acquis d'un étranger, il engage la responsabilité de l'Etat égyptien : celui-ci est tenu de réparer le préjudice causé à l'étranger, et, dans l'espèce, la seule réparation possible consiste dans la condamnation de la Daïra Sanieh défenderesse, débitrice solidaire avec l'Etat égyptien, au paiement intégral et immédiat des deux lettres de change avec les intérêts légaux courus depuis le jour du protêt. L'arrêt de la Cour d'Alexandrie est, nous l'avons dit, antérieur à l'organisation de la tutelle financière de l'Egypte. Cette organisation, loin de contredire les principes affirmés par la Cour, a communiqué à ces principes une force nouvelle, en leur donnant la consécration internationale. Désormais les rapports financiers de l'Etat égyptien avec ses créanciers étrangers sont réglés par accord international, et c'est l'autorité

judiciaire mixte qui, par une disposition spéciale de l'accord international, est officiellement chargée d'assurer et de faire respecter ce règlement. A cet effet, l'article 38 de la loi de liquidation, confirmant et développant l'article 4 du décret du 2 mai 1876, donne action aux commissaires de la dette publique, agissant soit collectivement, soit même individuellement, « pour « poursuivre devant les tribunaux de la Réforme contre l'administration financière, représentée par le ministre des finances, « l'exécution des dispositions concernant les affectations des « revenus, le taux d'intérêt des dettes, la garantie du Trésor et « généralement toutes les obligations qui incombent au Gouvernement égyptien en vertu de la loi de liquidation » (1). L'action, ainsi ouverte par l'article 38 de la loi de liquidation, a été intentée par les commissaires de la dette publique et elle a été accueillie par la juridiction mixte dans deux circonstances mémorables, en 1884 et en 1896. Au mois de septembre 1884, le Conseil des ministres égyptiens prenait une décision aux termes de laquelle les chefs des diverses administrations dont les revenus étaient affectés par la loi de liquidation au service de la dette privilégiée et de la dette unifiée, recevaient l'ordre de verser ces revenus au ministère des finances, au lieu de les verser directement à la Caisse de la dette publique, comme l'exigeait l'article 31 de la loi de liquidation, ainsi conçu : « Les comptables supé- « rieurs des provinces et administrations dont les revenus sont « affectés au service de la dette privilégiée et de la dette unifiée, « verseront ces revenus directement à la Caisse de la dette et ne « seront libérés que par les quittances de la Commission de la

(1) Cette action est maintenue par le décret khédivial du 28 novembre 1904. L'article 37 du décret est en effet ainsi conçu : « Les commissaires de la dette « auront, même individuellement, qualité pour poursuivre devant les tribu- « naux mixtes, comme représentants légaux des porteurs de titres, l'adminis- « tration financière représentée par le ministre des finances, pour l'exécution « de toute obligation qui incombe au Gouvernement, en vertu de la présente « loi, à l'égard de tout ce qui concerne le service des dettes garantie, privilégiée « et unifiée ».

« dette ». Les chefs des administrations ayant dû se conformer à cet ordre, les commissaires de la dette publique assignèrent le Gouvernement égyptien devant la juridiction mixte en remboursement de toutes les sommes par lui perçues en violation de l'article 31 de la loi de liquidation, avec les intérêts légaux de ces sommes courus depuis le jour de la perception illégale. Le Gouvernement souleva l'exception d'incompétence ; le tribunal (1), rejetant cette exception, se déclara compétent, et, considérant que la décision du Conseil des ministres égyptiens portait atteinte à un droit acquis des créanciers étrangers de l'Etat égyptien et à eux garanti par la loi de liquidation, il rendit un jugement conforme aux prétentions des commissaires demandeurs. Le Gouvernement égyptien releva appel de cette décision, mais, l'affaire ayant été diplomatiquement arrangée pendant les négociations de la Convention de Londres, la Cour d'Alexandrie n'eut pas à statuer. En 1896, au contraire, le débat fut porté devant les deux degrés de juridiction. Les faits de cette cause célèbre sont assez connus pour qu'il soit inutile de les exposer longuement. Qu'il nous suffise de rappeler que le Gouvernement égyptien, ayant prélevé sur le fonds de réserve général, avec l'assentiment des commissaires allemand, anglais, austro-hongrois et italien de la dette publique, la somme de 500,000 livres égyptiennes, dans le but de subvenir aux frais de l'expédition militaire du Soudan, fut assigné devant la juridiction mixte en restitution de cette somme tout à la fois par un groupe de porteurs de titres de la dette unifiée et par les commissaires français et russe de la dette publique. Les demandeurs fondaient leur action sur l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire : ils soutenaient que, le fonds de réserve général ayant été institué par convention internationale, dans le but de suppléer à l'insuffisance des revenus affectés au paiement des dettes unifiée et

(1) Tribunal mixte de première instance du Caire, jugement du 9 décembre 1884.

privilégiée et, par conséquent, de garantir d'une manière plus efficace le service des intérêts et de l'amortissement de ces dettes, les porteurs de titres des dettes unifiée et prévilégiée avaient un droit de gage contractuellement acquis sur toutes les sommes du fonds de réserve général : à ce droit acquis le prélèvement de 500,000 livres opéré par le Gouvernement égyptien portait une atteinte évidente, car, l'expédition militaire du Soudan n'ayant rien de commun avec le paiement des dettes unifiée et privilégiée, les sommes prélevées étaient détournées de leur destination normale et soustraites au gage des porteurs de titres. A l'action des demandeurs le Gouvernement égyptien opposait l'exception d'incompétence, prétendant que, la Commission de la dette ayant donné son assentiment au prélèvement par lui opéré, ce prélèvement constituait un acte parfait de souveraineté dont l'autorité judiciaire ne pouvait pas connaître. A quoi les demandeurs répondaient que l'assentiment de la Commission de la dette devait être considéré comme nul et non avenu, la Commission de la dette n'ayant pas qualité pour autoriser, fût-ce même à l'unanimité des voix des commissaires, le Gouvernement égyptien à prélever sur le fonds de réserve général des sommes destinées à couvrir les frais d'une expédition militaire. Le procès fut jugé, en première instance, le 8 juin 1896, et, en appel, le 2 décembre de la même année. On n'en a pas oublié le résultat, qui a été contraire aux conclusions du Gouvernement : celui-ci fut condamné, en première instance et en appel, à restituer au fonds de réserve général la somme de 500,000 livres égyptiennes avec les intérêts de droit depuis le jour des retraits (1).

Telles sont les principales applications pratiques que la jurisprudence des tribunaux mixtes a faites de la règle théorique posée par l'article 11 (Titre II) du Règlement d'organisation

---

(1) Voir sur cette question la très intéressante étude de M. H. Babled, professeur à la Faculté de droit d'Aix, ancien professeur à l'École française de droit du Caire, dans la *Revue générale de droit international public*, Tome IV, 1897, p. 124.

judiciaire. Des décisions jurisprudentielles que nous venons de passer en revue, ressort clairement la notion du « droit acquis ». Le droit acquis est celui qui a son fondement dans un contrat, dans une loi ou dans un traité. A ce droit acquis l'Etat égyptien ne peut pas porter atteinte, sans engager sa responsabilité civile. Il importe peu que la mesure administrative dont se plaint l'étranger, soit régulière en la forme, qu'elle émane d'un fonctionnaire compétent, qu'elle soit rendue en conformité avec une loi égyptienne : de cette triple question la juridiction mixte, saisie par l'étranger lésé de l'action en responsabilité contre l'Etat, n'a pas à se préoccuper ; elle doit uniquement rechercher si la mesure dont se plaint l'étranger, viole un droit acquis, dans le sens que nous venons d'attribuer à cette expression. Mais nous devons ici prévoir une objection. La réponse que nous ferons à cette objection achèvera, d'ailleurs, de préciser la notion du droit acquis. Il n'y a pas, peut-on dire, il ne peut pas y avoir de droit acquis contre la loi : comment donc la responsabilité de l'Etat égyptien peut-elle être engagée par une mesure administrative prise en exécution des lois et en conformité avec elles ? D'autre part, toute responsabilité suppose une faute : or il n'y a pas de faute, et, partant, pas de responsabilité à la charge de l'Etat, si celui-ci, dans l'exercice de son action administrative, s'est conformé aux lois. Donc, conclura-t-on, il est faux de prétendre que la juridiction mixte, saisie par un étranger d'une action en responsabilité contre l'Etat, n'a pas à examiner la question de savoir si la mesure administrative dont l'étranger se plaint, est régulière en la forme, émane d'un fonctionnaire compétent et a été rendue en conformité avec une loi ; cet examen est nécessaire, puisque du résultat de cet examen dépend l'admission de l'action en responsabilité. L'objection n'est que spécieuse, et voici la réponse. Les lois égyptiennes n'obligent pas les étrangers, ceux-ci bénéficiant, par interprétation des Capitulations, du privilège de l'immunité législative en Egypte. Il résulte de là que les lois égyptiennes sont, par rapport aux

étrangers, comme si elles n'existaient pas, et que l'Etat égyptien, dans l'exercice de son action administrative vis-à-vis des étrangers, ne peut pas prétendre qu'il exécute ou applique une loi. Tout acte administratif de l'Etat égyptien est, vis-à-vis des étrangers, nécessairement arbitraire et est, par conséquent, susceptible, s'il en résulte un préjudice pour un étranger, d'engager la responsabilité de l'Etat. Cela revient à dire que la juridiction mixte, saisie de l'action en responsabilité contre l'Etat, n'a pas à rechercher si l'acte administratif dont se plaint l'étranger demandeur, est, ou non, conforme à la loi. Aussi bien l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire ne lui impose pas cette recherche : il présuppose même qu'elle n'a pas à la faire. Et ce silence de l'article 11 nous paraîtra très significatif si nous comparons sa disposition avec la disposition correspondante du décret d'organisation des tribunaux indigènes. L'article 15 § 4 du décret d'organisation des tribunaux indigènes est ainsi conçu : « Ces tribunaux, sans pouvoir statuer « sur la propriété du domaine public, ni interpréter une mesure « administrative ou en arrêter l'exécution, seront compétents « pour connaître : 1° en matière civile ou commerciale, de « toutes contestations mobilières ou immobilières entre les par- « ticuliers et l'Etat ; 2° *de toute action en responsabilité civile* « *contre l'Etat à raison des mesures administratives prises en vio-* « *lation des lois ou décrets* ». Ce texte ouvre à tout indigène qui se prétend lésé par une mesure administrative, une action en responsabilité contre l'Etat, mais il subordonne la recevabilité de cette action à la condition que la mesure administrative dont se plaint l'indigène, *ait été prise en violation des lois ou décrets*, ce qui implique bien évidemment pour le tribunal indigène saisi de l'action en responsabilité le droit et le devoir d'apprécier la légalité de la mesure administrative, c'est-à-dire de rechercher si cette mesure administrative est régulière en la forme, si elle émane d'un fonctionnaire compétent et si elle a été rendue en conformité avec une loi ou un décret. Et cette décision de l'ar-

ticle 15 du décret d'organisation des tribunaux indigènes est parfaitement juridique : la loi égyptienne étant tout naturellement et de plein droit obligatoire pour les indigènes, l'Etat n'encourt aucune responsabilité si, dans l'exercice de son action administrative vis-à-vis d'un indigène, il a agi conformément à la loi ; c'est bien ici le cas de dire qu'il ne peut pas y avoir de droit acquis contre la loi. Tout autre est la décision de l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire ; mais cette décision n'est pas moins logique que la précédente, car les rapports prévus et réglés par l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire sont juridiquement très différents des rapports prévus et réglés par l'article 15 du décret d'organisation des tribunaux indigènes. L'article 15 du décret d'organisation des tribunaux indigènes prévoit et règle les rapports de l'Etat égyptien avec ses propres sujets, naturellement soumis à toutes les lois qu'il plaît à l'Etat égyptien d'édicter ; l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire prévoit et règle les rapports de l'Etat égyptien avec les étrangers, sur lesquels l'Etat égyptien n'a aucune puissance législative. La différence des décisions s'explique par la différence des rapports prévus : elles sont, l'une et l'autre, également juridiques ; celle-là applique purement et simplement le principe de la souveraineté de l'Etat égyptien sur ses propres sujets, et celle-ci est logiquement déduite du principe de l'immunité législative dont, par interprétation des Capitulations, les étrangers bénéficient en Egypte.

Le Règlement d'organisation judiciaire date d'une époque où le principe de l'immunité législative ne comportait pas de restrictions et où il était bien difficile de prévoir qu'il pût jamais en comporter. Il est donc naturel que l'article 11 ait été rédigé comme si le principe de l'immunité législative devait être immuable. Mais, nous l'avons dit, la Réforme judiciaire a rendu inévitable une certaine réforme législative, et la force des choses a adapté le principe de l'immunité législative à la situation nouvelle faite aux étrangers par la Réforme judiciaire. Il y a

aujourd'hui un certain nombre de lois égyptiennes qui sont obligatoires pour les étrangers : ce sont les lois égyptiennes qui ont été édictées avec l'assentiment des puissances ; et il n'est pas douteux que c'est au Gouvernement égyptien, et au Gouvernement égyptien seul, qu'appartient le droit et qu'incombe la charge d'assurer, même à l'encontre des étrangers, l'exécution de ces lois. Nous sommes ainsi amenés à faire une distinction entre les mesures administratives prises par l'Etat égyptien en exécution des lois édictées avec l'assentiment des puissances et les mesures administratives prises par l'Etat égyptien en exécution des lois émanant de sa seule autorité. Celles-ci seules rentrent dans les prévisions de l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire, tel qu'il a été édicté en 1876 et tel que nous venons de l'interpréter. Les premières sont incontestablement en dehors des prévisions de cet article. L'Etat égyptien ne peut encourir aucune responsabilité à raison des mesures administratives prises par lui en exécution des lois édictées avec l'assentiment des puissances, quelque préjudice que ces mesures causent aux intérêts d'un étranger, lorsque, du moins, elles sont régulières en la forme et émanent des fonctionnaires compétents. A l'action en responsabilité intentée contre lui l'Etat opposerait victorieusement la règle qu'il ne peut pas y avoir de droit acquis contre la loi. Cette distinction s'est imposée à la jurisprudence des tribunaux mixtes : ceux-ci ont constamment déclaré irrecevables les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat à raison des mesures administratives prises par lui en exécution des lois édictées avec l'assentiment des puissances *et en conformité avec elles*, quelque grand que fût le préjudice allégué par l'étranger demandeur (1). Cette distinction, pour les raisons déjà dites, n'avait pas trouvé place dans l'article 11 du Règlement d'or-

---

(1) Voy. not. arrêts de la Cour d'Alexandrie des 27 novembre 1901, 21 décembre 1899, 19 janvier 1890. — Si la mesure administrative n'est pas prise en conformité avec la loi, il est évident qu'il y a violation de la loi, et la responsabilité de l'Etat peut être engagée. Arrêt du 15 janvier 1890.

ganisation judiciaire. Il importait de l'y mettre, si on voulait que l'article 11 fût en harmonie et avec la jurisprudence et avec les nécessités juridiques résultant de la réforme législative. C'est ce qui a été fait en 1900, et c'est là tout l'objet et toute la portée de la réforme opérée par le premier décret du 26 mars, qui a ajouté à l'article 11 du Règlement d'organisation judiciaire la disposition suivante : « Les tribunaux mixtes ne pourront « connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par « le Gouvernement en exécution *et en conformité des lois et « règlements d'administration publique* ». Ces lois et règlements d'administration publique sont ceux que le Gouvernement égyptien a édictés avec l'assentiment des puissances. Aucune autre interprétation n'est possible, sous peine de mettre l'article 11 en contradiction avec lui-même et de violer le principe de l'immunité législative qui est toujours considéré comme l'un des principes fondamentaux du régime capitulaire en Egypte.

Il faut donner la même interprétation, et pour les mêmes motifs, des termes « actes de souveraineté ». Les actes de souveraineté, dont la juridiction mixte ne peut pas connaître, quelque préjudice qui en résulte pour des étrangers, sont ceux auxquels les puissances ont coopéré, et qui, grâce à cette coopération, sont devenus obligatoires pour les étrangers. Etant donné le système législatif actuellement en vigueur en Egypte, système législatif directement déduit, comme nous l'avons démontré, du principe de l'immunité législative, aucune autre interprétation n'est possible : en dehors de la coopération des puissances, il n'y a pas, il ne peut pas y avoir d'acte de souveraineté opposable aux étrangers, pour cette excellente raison que, en dehors de la coopération des puissances, l'Etat égyptien n'a pas la puissance législative sur les étrangers. Il ne faut pas se laisser abuser ici par la distinction classique et traditionnelle que consacrent la plupart des législations, entre l'acte administratif et l'acte de gouvernement, et, si l'on veut appliquer cette distinction en Egypte, on ne peut pas le faire sans tenir compte de la situation

très spéciale faite par les Capitulations à l'Etat égyptien dans ses rapports avec les étrangers. Bien comprise, cette distinction signifie ceci. Il est certains actes de haute administration qui, bien qu'ils émanent du pouvoir exécutif seul, auquel, dans les pays constitutionnels, n'appartient pas l'exercice de la puissance législative, doivent cependant, et par exception, être traités comme s'ils émanaient du pouvoir législatif de l'Etat, et doivent avoir la même autorité que la loi, c'est-à-dire une autorité souveraine. Ces actes de gouvernement, par l'assimilation ainsi faite entre eux et la loi, deviennent des actes de souveraineté, et, comme tels, à la différence des actes administratifs proprement dits, ils échappent à l'appréciation et s'imposent à l'obéissance de l'autorité judiciaire — tribunaux ordinaires ou tribunaux administratifs. — En d'autres termes, les actes de gouvernement sont des lois qui, par dérogation aux règles ordinaires du droit constitutionnel, peuvent être édictées par le pouvoir exécutif. Leur autorité est égale à celle de la loi, mais elle ne peut pas lui être supérieure, car il n'y a pas d'autorité supérieure à celle de la loi. Dans les pays de pleine souveraineté, cette autorité est absolue, en ce sens qu'elle atteint les étrangers comme les nationaux. Dans les pays où, comme en Egypte, les étrangers bénéficient du privilège de l'immunité législative, cette autorité est forcément limitée aux nationaux ; elle n'atteint pas les étrangers, ou, tout au moins, elle ne peut les atteindre que par l'intermédiaire et grâce à la coopération de la souveraineté étrangère. L'acte de gouvernement, encore une fois, ne peut pas avoir plus de force que la loi.

Pour en terminer avec l'étude de l'article 11 (Titre I) du Règlement d'organisation judiciaire, il nous reste à expliquer la disposition du premier paragraphe de ce texte, ainsi conçue : « Les tribunaux mixtes ne pourront pas statuer sur la propriété « du domaine public ». Cette disposition doit être interprétée de la manière suivante : lorsqu'il est reconnu qu'un bien appartient au domaine public, la juridiction mixte ne peut accueillir

aucune action d'un étranger tendant à la reconnaissance au profit de l'étranger demandeur sur ce bien ou à l'occasion de ce bien d'un droit quelconque ou d'une obligation quelconque à la charge de l'Etat. La disposition qui nous occupe, en d'autres termes, a pour objet de consacrer et de sanctionner le triple principe de l'inaliénabilité, de l'imprescriptibilité et de l'insaisissabilité des biens du domaine public. Et c'est là toute sa portée. De ses termes, assez ambigus du reste, il ne faut pas induire que l'Etat soit souverain appréciateur de la question de savoir si un bien appartient ou n'appartient pas au domaine public, et que, en conséquence, la juridiction mixte doive se dessaisir par cela seul que l'Etat oppose à l'action intentée contre lui l'exception de domanialité publique. La juridiction mixte a certainement qualité et compétence pour examiner si cette exception est justifiée quant au fond, et pour rechercher, en se conformant aux dispositions des articles 25 et 26 du Code civil mixte (1), si le bien, à propos duquel elle est opposée, réunit les caractères distinctifs de la domanialité publique (2).

SECTION VI

L'avenir de la Réforme judiciaire

Les juridictions mixtes fonctionnent depuis trente-cinq ans. Leur succès, il est devenu banal de le dire, a dépassé toutes les espérances. A l'Egypte, qui l'avait toujours ignorée, la Réforme judiciaire a donné le plus précieux de tous les biens : la justice. La justice des tribunaux mixtes est éclairée : il suffit, pour s'en convaincre, de jeter un coup d'œil sur les recueils des arrêts de

(1) Art. 25 : « Les biens de l'Etat, tels que fortifications, ports, etc., ne sont pas susceptibles d'une propriété privée ».

Art. 26 : « Les biens servant à l'utilité publique, comme les routes, ponts, rues des villes, sont dans le même cas ».

(2) Jurisprudence conforme. Alexandrie, 16 mai 1877, 7 février 1878, 14 décembre 1887, 21 décembre 1892, 24 avril 1901, 19 mars 1902, 12 avril 1906.

la Cour d'Alexandrie. La plupart de ces arrêts sont très juridiquement rédigés ; ils témoignent tous d'une étude approfondie des faits et des éléments de la cause soumise aux juges, et un constant souci s'y révèle de fonder une jurisprudence qui concilie les principes juridiques avec les exigences de l'équité. Que l'on compare, en se plaçant au point de vue de leur valeur scientifique, les décisions de la Cour d'Alexandrie avec les décisions des Cours d'Europe — Cours d'appel, Cours de cassation, Cours de révision, — la comparaison ne préjudiciera pas à celles-là. Or, c'est là un résultat d'autant plus digne d'admiration que la tâche qui s'imposait aux magistrats des tribunaux mixtes était plus malaisée. Considérons, en effet, que ceux-ci se sont trouvés en face d'une situation très exceptionnelle, peut-être sans précédent dans l'histoire. Obligés d'appliquer un système législatif tout nouveau, d'importation étrangère, sans racines par conséquent dans le pays que ce système législatif était destiné à régir, ils n'avaient à leur disposition, comme en Europe, ni les ressources de la tradition, ni celles, non moins précieuses, de l'interprétation doctrinale. La jurisprudence française et la jurisprudence italienne, desquelles cependant la nouvelle législation était visiblement inspirée, ne pouvaient même pas leur être des guides sûrs, car la plupart des grandes questions qui se posaient à eux étaient des questions de compétence, très spéciales à l'Egypte, sans analogie avec les questions de compétence que les tribunaux français ou italiens avaient pu résoudre. Dans ces conditions, n'est-il pas très remarquable que les magistrats mixtes soient très rapidement parvenus à construire une jurisprudence forcément originale, à la fois scientifique et équitable, toujours concordante, aussi bien adaptée que possible aux besoins sociaux et moraux du pays ? La justice des tribunaux mixtes n'est pas seulement éclairée : elle est impartiale ; et de la vérité de cette affirmation nous ne voulons d'autre preuve que la confiance inspirée par les juridictions mixtes aux justiciables de toutes les nationalités. Cette confiance est attestée par les statistiques, qui

témoignent que le nombre des contestations soumises au jugement des tribunaux mixtes n'a cessé de s'accroître depuis trente-cinq ans; elle est attestée également par les précautions que prennent les négociants et industriels européens pour réserver éventuellement la compétence des juridictions mixtes; elle est attestée enfin par les nombreux détours auxquels recourent les indigènes eux-mêmes pour dessaisir leurs juridictions naturelles au profit des juridictions mixtes. Aussi bien, dans le système judiciaire organisé par la Réforme, tout concourt à garantir l'impartialité de la justice mixte : c'est d'abord l'inamovibilité stipulée par les conventions internationales en faveur des magistrats tant indigènes qu'étrangers des tribunaux mixtes; c'est ensuite le mode de nomination des magistrats étrangers, qui, sans les rattacher à l'Etat étranger qui les propose, leur assure une indépendance complète vis-à-vis de l'Etat égyptien qui les nomme; c'est aussi le mode d'élection encore en vigueur des présidents et vice-présidents des tribunaux et de la Cour, qui, excluant l'intervention du Gouvernement, décourage les ambitions que ne justifieraient pas le mérite, la science et la probité; ce sont même les avantages matériels dont bénéficient les magistrats des tribunaux mixtes, qui rendent inutile, en tout cas sans danger, le souci de l'avancement. Eclairée et impartiale, la justice des tribunaux mixtes a raffermi les consciences, rassuré les intérêts; en rassurant les intérêts, elle a aidé au développement des établissements industriels, facilité les échanges internationaux, rendu possibles les réformes financières. On peut affirmer sans crainte d'exagération que de la Réforme judiciaire date la rénovation économique et morale de l'Egypte.

Est-ce à dire que l'œuvre accomplie en 1876 soit parfaite? Une telle affirmation serait peu judicieuse. Il n'est pas d'institutions parfaites; et, d'ailleurs, la Réforme judiciaire, en dépit des longues négociations qui l'ont précédée, a été trop hâtivement élaborée, et par des hommes de sentiments et d'intérêts trop divergents, elle a été à tous égards une œuvre trop

transactionnelle pour pouvoir prétendre à la perfection. Voyons les critiques qui lui ont été adressées; nous exposerons ensuite les améliorations que, à notre avis, il conviendrait de lui apporter.

La critique la plus grave qui ait été faite à la Réforme judiciaire est d'ordre politique. On reproche à la juridiction mixte d'être devenue, contrairement à la loi de son institution, une juridiction internationale, de méconnaître la souveraineté égyptienne et de constituer un Etat dans l'Etat. Cette critique est déjà bien ancienne; elle a pris naissance, comme il était naturel, dans des milieux égyptiens; mais, dans la suite, certains hommes d'Etat européens s'y sont associés, et voici en quels termes lord Milner, dans un livre qui a eu son heure de célébrité, l'a formulée : « La « création des tribunaux mixtes, si elle tendait, à n'en pas « douter, au perfectionnement de l'administration de la justice, « n'était évidemment pas faite pour apporter de la simplification « à la constitution politique de l'Egypte. En fait, en entraînant « un nouvel abandon des droits souverains du Gouvernement « indigène, elle érigeait une nouvelle forteresse au profit de « l'influence étrangère. Ces tribunaux, nominalement, pouvaient « bien être les tribunaux du Khédive à qui il appartenait de « nommer, sur la proposition des puissances toutefois, les juges « étrangers; mais, en réalité, ils étaient des tribunaux étrangers, « tenant leur autorité du dehors, et qui n'ont pas hésité à « exercer cette autorité contre le Gouvernement indigène, « toutes les fois qu'ils ont pensé avoir le droit de le faire. Si à « cela on ajoute qu'ils jouissent naturellement d'une somme « d'influence et de respect qui ne pouvait s'attacher aux innom- « brables petites juridictions auxquelles ils ont été substitués, il « devient incontestable que, si, au point de vue judiciaire, ils sont « préférables aux anciennes autorités, ils sont beaucoup plus « redoutables au point de vue politique » (1). Ces appréciations,

(1) *England in Egypt*, ch. IV, trad. de F. Mazuc.

en elles-mêmes, ne sont pas inexactes. Il est certain que le lien qui rattache les tribunaux mixtes à l'Etat égyptien est nominal et de pure forme, et que la Réforme judiciaire a évolué dans un sens international. Mais cette évolution, est-elle un bien ou un mal? Considérons d'abord qu'elle était inévitable, et comprenons bien pourquoi elle était inévitable. L'internationalisation de la juridiction mixte n'a pas été, comme on le croit et comme on le dit assez généralement, une conséquence nécessaire du système judiciaire inauguré par le commun accord de l'Egypte et des puissances ; la présence d'un élément étranger et même la prépondérance attribuée à cet élément dans les tribunaux mixtes ne pouvaient nullement avoir pour effet, même à la longue, de soustraire ces tribunaux à la souveraineté égyptienne, puisqu'il était admis que les magistrats étrangers des tribunaux mixtes recevaient la qualité de fonctionnaires égyptiens et rendaient la justice au nom du Khédive ; la nature mixte des contestations que les nouveaux tribunaux étaient destinés à juger, ne pouvait pas davantage avoir cet effet, la présence d'une partie indigène dans la contestation suffisant en tout cas à justifier pleinement le caractère égyptien de la juridiction. L'internationalisation de la juridiction mixte est la conséquence très logique du système législatif adopté pour la confection et la réfection des lois mixtes. Ce système, nous avons dit pour quelles raisons, a un caractère international très marqué, puisqu'il est admis qu'il n'y a pas d'autres lois obligatoires pour les tribunaux mixtes que celles que la coopération de l'Egypte et des puissances a élaborées. Cela revient à dire que, à l'égard de la juridiction mixte, la souveraineté est divisée entre l'Egypte et les puissances, ou, en d'autres termes, que la souveraineté est internationale, et, comme souveraineté et juridiction sont deux termes dont le premier commande nécessairement le second, cela fait comprendre pourquoi la juridiction mixte est devenue, en dépit de la lettre des traités, une juridiction internationale. Cette évolution a été un bien. Dans un pays de pouvoir absolu, où la puissance législative de l'Etat

n'est tempérée par aucune loi constitutionnelle et menace sans cesse les droits individuels, il est bon, il est salutaire que la justice soit indépendante de l'Etat ; à cette condition seulement, la justice peut garantir avec efficacité les droits individuels contre les entreprises du pouvoir. Or, par définition même, une justice internationale est la plus indépendante de l'Etat qui se puisse concevoir. Appliquées à un pays autre que l'Egypte, ces considérations ne suffiraient pas à justifier l'évolution que nous avons constatée. Appliquées à l'Egypte, on pensera sans doute qu'elles la justifient pleinement, si l'on veut bien observer, d'une part, que les circonstances obligent l'Egyte à subir la tutelle étrangère, c'est-à-dire à s'internationaliser dans une certaine mesure, et, d'autre part, que de toutes les formes d'internationalisation l'internationalisation judiciaire est la plus douce, en tout cas la moins oppressive.

On adresse une autre critique à la Réforme judiciaire. On lui reproche d'avoir officiellement consacré en Egypte une dualité de juridiction préjudiciable à la bonne administration de la justice et, par conséquent, nuisible aux intérêts généraux du pays. Les inconvénients de cette dualité de juridiction sont surtout manifestes en matière immobilière. Le sort des immeubles dépendant, suivant la nationalité des parties en cause, de deux juridictions également souveraines — la juridiction mixte et la juridiction indigène — qui peuvent à la même question donner deux solutions contradictoires et cependant l'une et l'autre définitives, la sécurité de la propriété foncière risque d'être gravement compromise, au grand détriment du crédit foncier et de la libre circulation des biens. Ces inconvénients, quoique très atténués, au moins en ce qui concerne les étrangers, par la jurisprudence des tribunaux mixtes que nous avons ci dessus relatée, sont réels ; mais on aurait tort de les imputer à la Réforme judiciaire. La Réforme judiciaire a été, même au point de vue qui nous occupe, un progrès considérable ; en supprimant la juridiction immobilière des tribunaux consulaires, elle a

réalisé l'unité de juridiction immobilière dans les rapports entre étrangers et indigènes et dans les rapports entre étrangers appartenant ou non à la même nationalité. Là, d'ailleurs, se bornait son rôle, car les négociateurs de la Réforme n'avaient pas reçu la mission de régler les rapports entre indigènes. Il n'est donc pas exact de prétendre que la dualité de juridiction immobilière existant actuellement en Egypte est née de la Réforme judiciaire : elle est, bien au contraire, la conséquence presque nécessaire d'un état de choses antérieur à la Réforme, que la Réforme a très heureusement modifié mais qu'elle était impuissante à transformer complètement, état de choses qui se caractérise par la réglementation différente des rapports entre indigènes et des rapports entre étrangers ou entre étrangers et indigènes. Il n'en est pas moins vrai que cette dualité de juridiction est un mal et que l'établissement de l'unité de juridiction en matière immobilière serait une réforme juridiquement et économiquement très désirable. Malheureusement cette réforme n'est pas possible. Des raisons politiques, plus fortes que toutes les raisons juridiques et économiques, s'y opposent absolument. Pour connaître ces raisons, il faut se reporter aux procès-verbaux des séances de la commission internationale de 1890, où la question de l'unité de juridiction en matière immobilière fut posée, discutée et même provisoirement résolue. A la séance du 24 mars 1890, le délégué d'Italie présenta à la commission une proposition aux termes de laquelle compétence exclusive était reconnue à la juridiction mixte pour statuer sur toutes les actions réelles immobilières intentées en Egypte. Cette proposition, qui réalisait l'unité de juridiction immobilière au profit de la juridiction mixte et au détriment de la juridiction indigène, fut très énergiquement combattue par le délégué du Gouvernement égyptien, président de la commission. Celui-ci, pour la combattre, ne fit valoir qu'un argument, mais cet argument est topique. « L'innovation proposée, dit-il, est inacceptable, parce « qu'elle aurait pour conséquence d'annihiler en quelque sorte

« la justice indigène, en portant une grave atteinte à sa compé-
« tence. On ne saurait équitablement, après avoir octroyé aux
« indigènes une institution judiciaire conforme à leurs mœurs,
« à leurs usages, à leur langue, venir la leur retirer aujour-
« d'hui ». Cet argument transformait en question politique une question que le délégué d'Italie avait placée sur le terrain économique et juridique. Aussi décida-t-il du sort de la proposition. Celle-ci, bien qu'elle ait été adoptée par la commission à la majorité de neuf voix contre six, ne recueillit pas l'adhésion unanime des puissances qui était nécessaire pour qu'elle eût force de loi. Bien mieux, le Gouvernement égyptien, craignant sans doute un retour offensif des partisans de l'unité de juridiction, craignant surtout que la Cour d'appel d'Alexandrie ne s'autorisât, comme l'avait déjà fait le tribunal de première instance du Caire, de l'ambiguïté des termes de l'article 9 du Règlement d'organisation judiciaire pour affirmer sa compétence immobilière dans les rapports entre indigènes, résolut de négocier avec les puissances une nouvelle rédaction de l'article 9 qui affirmât très catégoriquement l'incompétence radicale de la juridiction mixte dans les affaires immobilières entre indigènes, et il profita du renouvellement de la période quinquennale en 1894 pour engager cette négociation. N'ayant pas réussi, en 1894, à amener à ses vues toutes les puissances intéressées, il négocia de nouveau lors du renouvellement de 1900, et, cette fois, il obtint gain de cause. Le premier décret khédivial du 26 mars 1900, rendu avec l'assentiment de toutes les puissances ayant adhéré à la Réforme judiciaire, stipule en effet que « les
« tribunaux mixtes connaîtront *seulement* des actions réelles
« immobilières entre indigènes et étrangers ou entre étrangers
« de même nationalité ou de nationalités différentes » (1). Ce décret résout la question de savoir si l'établissement de l'unité de juridiction en matière immobilière est une réforme possible

(1) Voir plus haut même tome, p. 359 à 361.

en Egypte, et il la résout, très catégoriquement nous semble-t-il, dans le sens de la négative. L'Egypte doit donc se résigner, et pour un temps probablement très long, à la dualité de juridiction immobilière, puisque, d'une part, l'amour-propre égyptien s'oppose à ce que l'unité se fasse au profit de la juridiction mixte, et puisque, d'autre part, l'intérêt européen ne permet pas qu'elle se fasse au profit de la juridiction indigène.

Parmi les nombreux inconvénients que la dualité de juridiction immobilière a entraînés en Egypte, il en est un sur lequel nous devons insister, parce qu'il ne nous paraît pas impossible qu'une réforme partielle le fasse disparaître. La dualité de juridiction immobilière a eu son inévitable répercussion sur le régime hypothécaire. Dans l'état actuel des choses, auprès de chaque juridiction compétente en matière immobilière fonctionne un bureau de publicité immobilière où peuvent et doivent être publiés, pour qu'ils soient opposables aux tiers, les actes translatifs de propriété et les actes constitutifs de droits réels et d'hypothèque. Si donc l'on veut connaître la condition juridique d'un immeuble, ce qui est nécessaire pour la plupart des transactions de la vie civile, on est obligé de s'adresser à deux et même à trois (1) bureaux différents. Le vice de ce système saute aux yeux. Le meilleur moyen d'y remédier serait, sans aucun doute, de centraliser tous les services de publicité immobilière et de les confier à une administration unique, qui ne se confondrait ni avec la juridiction mixte ni avec la juridiction indigène et dont les actes auraient la même valeur juridique devant les deux juridictions. Cette administration, qui serait l'administration générale des services de publicité immobilière pour toute l'Egypte, devrait être placée sous la surveillance effective de la juridiction mixte ; les étrangers trouveraient dans cette surveil-

(1) Des bureaux de publicité immobilière fonctionnent non seulement auprès de la juridiction indigène proprement dite (tribunaux indigènes), mais encore auprès de la juridiction religieuse (Mehkémés).

lance l'équivalent des garanties qui, dans l'état actuel des choses, résultent pour eux de l'incorporation à la juridiction mixte d'un bureau de publicité immobilière. Quant aux moyens pratiques d'organiser la surveillance effective de la juridiction mixte sans porter atteinte à l'autonomie de la nouvelle administration, nous reconnaissons volontiers qu'ils ne sont pas faciles à trouver. Le problème, toutefois, n'est pas insoluble, et on peut espérer que la bonne volonté réciproque du Gouvernement égyptien et des puissances saura le résoudre.

On adresse enfin une dernière critique à la Réforme judiciaire. On lui reproche d'être incomplète. La critique est doublement fondée : la Réforme judiciaire est incomplète en matière civile et en matière pénale.

La Réforme judiciaire est incomplète en matière civile. Elle n'a pas prévu, en effet, les conflits qui peuvent s'élever entre les trois ordres de juridictions fonctionnant en Egypte — juridictions mixtes, juridictions indigènes, juridictions consulaires — et, n'ayant pas prévu ces conflits, elle n'a consacré aucun moyen juridique de les résoudre. En fait, pendant une longue période, les conflits de compétence entre les juridictions mixtes et les juridictions indigènes ou les juridictions consulaires ont été rares, mais des incidents récents témoignent que ces conflits tendent à devenir assez fréquents. Nous avons déjà signalé l'un de ces conflits (1) ; il s'est élevé à propos de l'action en responsabilité civile née d'un délit, la juridiction mixte et la juridiction consulaire britannique s'étant l'une et l'autre déclarées compétentes pour statuer et ayant en fait l'une et l'autre statué sur l'indemnité pécuniaire due en réparation du dommage. Il est vrai que, dans l'espèce à laquelle nous faisons allusion, soit que l'auteur du dommage ait bénévolement exécuté la double condamnation, soit que son insolvabilité ait dissuadé la victime de recourir aux voies légales pour la faire exécuter, le conflit n'a

(1) Voir plus haut, tome II, p. 423.

pas duré et n'a pas été poussé à l'état aigu ; mais n'est-il pas profondément regrettable que le système judiciaire appliqué en Egypte permette à la victime d'un délit, si intéressante soit-elle, de demander et d'obtenir une double réparation du dommage qui lui a été causé ? D'autres conflits sont plus graves. Par jugement du 26 décembre 1910, le tribunal consulaire britannique du Caire a déclaré valablement constituée suivant la loi anglaise et, par suite, de nationalité anglaise *The Helwan Development Company Limited*, dont un arrêt précédemment rendu par la Cour d'appel mixte d'Alexandrie avait prononcé la nullité pour ce motif que *The Helwan Development Company Limited* était une société anonyme de nationalité égyptienne qui n'avait emprunté les formes de la loi anglaise que pour se soustraire aux obligations imposées aux sociétés anonymes égyptiennes par le Code de commerce mixte, et, en conséquence de sa décision sur la nationalité de *The Helwan Development Company Limited*, le tribunal consulaire britannique a fait défense au liquidateur nommé par les actionnaires, dans l'espèce sujet britannique, de consigner les registres et documents de la société aux liquidateurs judiciaires nommés par l'arrêt de la Cour d'appel mixte... Et le conflit dure encore à cette heure, attendant une solution qui, dans l'état actuel de la législation égyptienne, ne peut être qu'une solution diplomatique. C'est une solution de ce genre qu'attend également le conflit qui s'est élevé au mois de janvier 1911 entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire britannique, à l'occasion d'une saisie mobilière pratiquée à l'encontre d'un débiteur anglais par un créancier anglais devant le tribunal consulaire britannique et par un créancier indigène devant le tribunal mixte, le tribunal consulaire ayant refusé de se dessaisir malgré l'intervention du créancier indigène, sous le prétexte que, d'après les dispositions de la loi anglaise, contraires sur ce point aux dispositions de la loi mixte, la saisie conférait au premier saisissant un privilège, dont le dessaisissement du tribunal consulaire entraînerait la disparition. Il est assez curieux à coup

sûr, étant donnée la situation particulière de la Grande-Bretagne en Egypte, que les conflits que nous venons de relater aient été suscités précisément par la juridiction consulaire britannique. Il n'y a là cependant qu'une coïncidence purement fortuite. Des conflits analogues peuvent s'élever tous les jours soit entre la juridiction mixte et les autres juridictions consulaires, soit entre la juridiction mixte et la juridiction indigène. Les causes de conflit sont nombreuses. La théorie de l'intérêt mixte, par exemple, dans celle de ses applications qui vise les sociétés anonymes et les administrations de l'Etat, peut être une source intarissable de conflits entre la juridiction mixte et la juridiction indigène. Cette théorie est très ingénieuse (1); elle a été, croyons-nous, un grand bienfait pour l'Egypte; mais elle n'est, après tout, qu'une théorie jurisprudentielle. Jusqu'à ce jour les tribunaux indigènes l'ont acceptée comme une loi; ils y ont conformé leurs décisions, et, dès lors, aucun conflit n'a surgi. Mais rien ne garantit que les tribunaux indigènes témoigneront à l'avenir de la même abnégation et qu'ils ne finiront pas par protester contre ce dédoublement de la nationalité égyptienne en nationalité mixte et nationalité indigène qui forme la base de cette théorie et qui a pour conséquence de les dessaisir de toutes les contestations où sont intéressées les sociétés anonymes égyptiennes et certaines administrations de l'Etat égyptien. Quel serait donc le moyen juridique de résoudre les conflits de compétence en Egypte? Le seul moyen vraiment juridique serait, à notre avis, l'institution d'un tribunal des conflits. Ce tribunal, qui serait unique, aurait compétence pour statuer non seulement sur les conflits entre la juridiction mixte et les juridictions consulaires, mais encore sur les conflits entre la juridiction mixte et la juridiction indigène. L'attribution au tribunal des conflits de cette double compétence permettrait de résoudre d'une manière satisfaisante le difficile problème de sa composition, en évitant précisément l'impasse où

(1) Voir plus haut l'exposition de cette théorie, tome II, p. 340 à 359.

se sont engagés et d'où ne sont pas sortis les auteurs du Règlement d'organisation judiciaire, lorsque ceux-ci ont organisé le tribunal des conflits en matière pénale (1). Puisqu'il serait éventuellement appelé à statuer sur des conflits susceptibles d'intéresser trois ordres de juridictions, le tribunal des conflits devrait contenir, en nombre égal, des représentants de ces trois ordres de juridictions : le jugement de tous les conflits serait déféré collectivement à ces trois groupes de représentants. Par la coopération nécessaire à la solution du conflit d'un élément forcément désintéressé, puisque le conflit ne peut pas, en toute hypothèse, ne pas être limité à deux ordres de juridictions, cette composition assurerait la formation d'une majorité au sein du tribunal et garantirait en même temps l'impartialité de ses décisions.

Ce n'est pas seulement en matière civile que la Réforme judiciaire est incomplète ; elle l'est aussi et surtout en matière pénale. La Réforme judiciaire doit être complétée par l'extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes. Jusqu'où doit aller cette extension, et dans quelles conditions doit-elle s'opérer ? La question n'est pas nouvelle. Elle a été posée, une première fois, à la commission internationale de 1880, qui n'eut pas le temps de la discuter. Posée, une seconde fois, à la commission internationale de 1884, elle y fit l'objet d'une étude approfondie. Des délibérations de la commission sortit un projet très complet de législation pénale et d'instruction criminelle, dont il est nécessaire de faire connaître ici l'économie générale. Ce projet comprend deux parties principales. La première, qui constitue le projet proprement dit de réforme pénale, est consacrée à la détermination des crimes et délits déférés à la juridiction des tribunaux mixtes. Cette détermination est sans doute encore limitative, mais, bien que limitative, elle étend singulièrement la juridiction pénale des tribunaux mixtes. L'article 36 du projet de la commission

(1) Voir plus haut, tome II, p. 434 à 437.

s'exprime en effet dans les termes suivants : « Seront déférés « aux tribunaux de la Réforme : 1° *les indigènes*, à raison « des crimes et délits commis par eux, soit comme auteurs, « soit comme complices, sur la personne ou au préjudice des « étrangers ; 2° *les étrangers*, à raison des faits suivants : *a*) fabri- « cation, émission et circulation de fausse monnaie ; *b*) faux et « usage de pièces fausses ; *c*) incendie volontaire ; *d*) coups et « blessures ayant occasionné la mort sans intention de la donner ; « *e*) coups et blessures avec circonstances aggravantes ; *f*) faux « témoignage et subornation de témoins ; *g*) vols avec circons- « tances aggravantes ; *h*) banqueroute frauduleuse ; *i*) tous délits « prévus et punis par le Code pénal, sous les réserves ci-après ; « *j*) toutes infractions que les puissances, soit collectivement, « soit séparément, voudraient soumettre à la connaissance de ces « tribunaux. — Même dans le cas où les tribunaux de la Réforme « ne pourraient connaître de l'affaire, l'instruction sera faite « par les juges d'instruction près ces tribunaux, et, lorsque l'in- « formation sera terminée, ils renverront les inculpés devant la « juridiction compétente. — Les étrangers ne seront pas soumis « à la juridiction des tribunaux de la Réforme à raison des « crimes et délits politiques et à raison des crimes et délits « commis par eux sur la personne ou au préjudice d'étrangers de « même nationalité. L'instruction de ces crimes et délits n'appar- « tiendra pas aux magistrats de la Réforme. Toutefois ces tribu- « naux seront compétents pour connaître des crimes et délits « non politiques commis entre étrangers de même nationalité, « dans le cas où des indigènes ou des étrangers appartenant à « d'autres nationalités seraient inculpés comme co-auteurs ou « comme complices. — Les crimes et délits politiques commis « par un étranger pourront être soumis à la juridiction des tri- « bunaux de la Réforme avec l'approbation de son Gouverne- « ment, qui aura le droit ou de réclamer l'inculpé ou de l'aban- « donner à cette juridiction ». Ainsi, la juridiction mixte devient compétente pour instruire et juger les crimes et délits commis

par les indigènes à l'encontre des étrangers, et, en ce qui concerne les crimes et délits commis par les étrangers, le *statu quo* n'est maintenu que pour certains crimes passibles de la peine capitale, pour les crimes et délits politiques et pour les crimes et délits dont l'auteur et la victime appartiennent à la même nationalité ; tous les autres crimes et délits sont déférés à la juridiction mixte. Encore le maintien du *statu quo* pour les crimes et délits exclus de la compétence de la juridiction mixte n'est-il pas absolu, puisque, dans le premier cas, l'instruction reste réservée à la juridiction mixte, puisque, dans le second cas, l'approbation du Gouvernement dont dépend le délinquant suffit pour attribuer pleine compétence à la juridiction mixte, et puisque, dans le troisième cas, la juridiction mixte est de plein droit compétente et pour l'instruction et pour le jugement, si un indigène ou un étranger n'appartenant pas à la même nationalité que l'auteur et la victime du crime ou du délit est impliqué dans la poursuite, soit comme co-auteur, soit même comme complice. Cette détermination des crimes et délits déférés à la juridiction mixte est à la fois très logique, très juste et très prudente : très logique, car elle modèle la juridiction pénale des tribunaux mixtes sur leur juridiction civile ; très juste, car, en étendant dans une large mesure la juridiction pénale des tribunaux mixtes, elle a pour effet de restituer dans la même mesure à l'État égyptien l'exercice de la répression pénale, c'est-à-dire, en définitive, de la souveraineté territoriale ; très prudente, car en réservant à la juridiction étrangère la connaissance des crimes de droit commun les plus graves et des crimes et délits politiques, elle garantit les étrangers, dans tous les cas où la répression pourrait être irréparable ou hors de proportion avec l'infraction commise, contre les dangers d'une justice encore trop jeune pour n'être pas inexpérimentée. L'œuvre de la commission internationale est cependant restée lettre morte.

Pourquoi donc la réforme pénale ne s'est-elle pas opérée en 1884 ? La raison, encore ici, est d'ordre politique, et l'étude

de la seconde partie du projet de la commission internationale va nous révéler quelle elle est. Cette seconde partie est consacrée à l'organisation du Parquet mixte. Voici les bases de l'organisation préconisée par la commission. A la tête du Parquet mixte, auprès de la Cour d'appel d'Alexandrie, est placé un procureur général. Ce procureur général est nommé par le Khédive, sur la présentation de la Cour ; il est nécessairement étranger. Il a sous ses ordres les chefs de Parquet près les tribunaux de première instance et des substituts : ceux-ci doivent être en nombre suffisant pour assurer le service des audiences de la Cour et des tribunaux. Les chefs de Parquet sont nommés par le Khédive, sur la proposition du procureur général et après avis préalable de la Cour ; ils sont nécessairement étrangers. Quant aux substituts, ils sont nommés directement par le Khédive, et quelques-uns peuvent être indigènes : la proportion des substituts indigènes et des substituts étrangers doit être fixée par le procureur général sur l'avis conforme de la Cour. Au Parquet mixte sont rattachés le service de police judiciaire et le service pénitentiaire : le personnel de ces deux services est placé sous la surveillance du procureur général : il est nommé et peut être révoqué par lui, sur l'avis conforme de la Cour, pour les agents supérieurs, sur l'avis conforme des tribunaux de première instance, pour les agents subalternes. Toute cette organisation est incontestablement logique et bien réglée ; elle était, de plus, de nature, par l'influence prépondérante qu'elle donnait à l'élément étranger dans le Parquet mixte, à dissiper les craintes qu'une nouvelle infraction au système des Capitulations pouvait inspirer aux colonies européennes d'Egypte. Malheureusement elle accentuait trop le caractère international de la Réforme judiciaire pour ne pas éveiller les susceptibilités du Gouvernement égyptien. Celui-ci estima, non sans raison, que le projet de la commission faisait trop bon marché de ses droits de souveraineté ; et, comme la commission ainsi que certaines puissances entendaient subordonner la réforme pénale proprement dite à la réforme du Par-

quet, le Gouvernement égyptien, plutôt que de consentir à la réforme du Parquet, préféra renoncer à la réforme pénale.

C'est donc la réforme du Parquet qui a fait échouer, en 1884, la réforme pénale. Il en a été de même six années plus tard. Le Gouvernement égyptien ayant soumis à la commission internationale réunie au Caire en 1890 une proposition d'extension partielle de la juridiction pénale des tribunaux mixtes, certaines puissances firent officiellement déclarer par leurs délégués qu'elles entendaient que la discussion de cette proposition fût subordonnée à l'adoption du projet d'organisation du Parquet mixte élaboré en 1884 : devant cette déclaration, le Gouvernement égyptien suspendit les travaux de la commission. En 1900, pour rendre possible l'extension de la juridiction pénale des tribunaux mixtes aux délits de banqueroute, il fut convenu entre le Gouvernement égyptien et les puissances que les fonctions du ministère public, en cas d'inculpation contre un étranger, seraient remplies soit par le procureur général, soit par un magistrat étranger spécialement délégué par la Cour ; mais cette transaction, que la nouvelle concession faite par les puissances en 1906 (1) a rendue particulièrement favorable au gouvernement égyptien, n'est qu'un expédient qui ne résout pas la question de la réforme du Parquet, de même que l'extension très limitée de compétence qui a été consentie par les puissances ne résout pas celle de la réforme pénale. On peut donc justement affirmer que la question de la réforme pénale n'a pas fait un pas depuis 1884. A mesure que le temps marche la solution de cette question devient cependant plus urgente, et il est de l'intérêt de tous en Egypte qu'elle ne soit pas plus longtemps retardée. Quelle doit être cette solution ? Notre réponse sera nette, franche et catégorique ; elle nous est dictée par le légitime souci des intérêts européens autant que par une déjà longue expérience des choses d'Egypte : elle ne paraîtra téméraire qu'à ceux qui, depuis trente ans, n'ont rien

---

(1) Voir plus haut, même tome, p. 431 et 432.

appris ni rien oublié. Nous croyons très sincèrement que les puissances doivent se départir de leur intransigeance et accepter la réforme pénale, au moins dans les termes où elle était proposée en 1884, sans exiger en retour la réforme du Parquet. Depuis trente ans, le progrès a fait son œuvre en Egypte. Ceux qui connaissent la jeunesse égyptienne savent qu'elle peut fournir au ministère public un corps de magistrats instruits, scrupuleux, incapables de soutenir une accusation ou de requérir une condamnation par haine de race ou par fanatisme religieux. Sans doute, le droit historique permet aux étrangers en Egypte d'exiger des garanties exceptionnelles. Ces garanties, la réforme pénale, telle que la commission de 1884 la proposait et telle que le Gouvernement égyptien est disposé à l'accepter, les leur assure. L'action publique mise en mouvement par un procureur général qui ne peut être qu'étranger, l'instruction nécessairement confiée à un magistrat étranger, le jugement rendu par un tribunal où domine l'élément étranger, ne sont-ce pas là, en vérité, des garanties exceptionnelles, telles que l'Egypte seule peut les donner?

Complétée par l'institution d'un tribunal des conflits en matière civile et élargie par la réforme pénale, l'œuvre de la Réforme judiciaire sera accomplie. Alors une dernière réforme s'imposera. Afin d'assurer à la Réforme judiciaire toute la stabilité désirable, il faudra clore délibérément la période d'essai et arrêter la série des renouvellements quinquennaux. Pour amener ce résultat, est-il besoin qu'un accord intervienne entre le Gouvernement égyptien et les puissances? En principe, non. En donnant aux puissances seules, à l'exclusion du Gouvernement égyptien, la faculté de dénoncer la Réforme judiciaire, la disposition finale du Règlement d'organisation judiciaire leur reconnaît par là même le droit de clore à leur gré la période d'essai, sans que le Gouvernement égyptien puisse élever la moindre objection, sans même qu'il soit appelé à donner son assentiment (1). En fait

(1) Cette disposition finale est ainsi conçue : « Pendant la période quinquen-

cependant, comme les puissances ne sont pas unanimes à admettre cette interprétation de la disposition finale du Règlement d'organisation judiciaire, et comme, d'autre part, le Gouvernement égyptien la repousse absolument, revendiquant pour lui-même un droit égal à celui des puissances, il est inévitable qu'un accord soit conclu. Quels devront être les termes de cet accord ? Deux solutions sont possibles. Ou bien on peut purement et simplement déclarer close la période d'essai : si cette solution est admise, la Réforme judiciaire deviendra théoriquement définitive ; elle subsistera tout au moins aussi longtemps qu'un accord ultérieur entre le Gouvernement égyptien et les puissances ne l'aura pas fait disparaître. Ou bien on peut proroger la Réforme judiciaire pour un long délai : si cette solution est admise, la Réforme judiciaire restera théoriquement provisoire, et, à l'expiration du délai fixé, les puissances et le Gouvernement égyptien reprendront leur liberté d'action, étant entendu d'ailleurs que la disparition de la Réforme judiciaire aurait pour résultat normal, à défaut d'une entente entre le Gouvernement égyptien et les puissances, de replacer l'Egypte sous le régime pur des Capitulations. Ces deux solutions sont, l'une et l'autre, acceptables ; elles ne se contredisent qu'en apparence, à la condition toutefois que, la seconde solution étant admise, le délai convenu soit assez long pour assurer une certaine stabilité à la Réforme judiciaire. A ceux qui craindraient que la première solution ne fût trop radicale, nous dirons qu'il n'y a pas, en réalité, d'institutions définitives et que les brevets de perpétuité décernés par les hommes d'Etat n'ont jamais garanti les institutions contre la caducité. A ceux qui craindraient que la seconde solution ne fût pas assez radicale, nous dirons que les institutions les plus pro-

« nale, aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté. — « Après cette période, si l'expérience n'a pas confirmé l'utilité pratique de la « Réforme judiciaire, *il sera loisible aux puissances*, soit de revenir à l'ancien « ordre de choses, soit d'aviser, d'accord avec le Gouvernement égyptien, à « d'autres combinaisons ».

visoires sont celles qui ont les plus grandes chances de durée et que, en Orient surtout, le provisoire seul risque d'être perpétuel. C'est sur cette pensée que nous voulons terminer cet ouvrage : si elle est attristante pour quelques-uns, pour beaucoup plus encore elle est consolante.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE ALPHABÉTIQUE

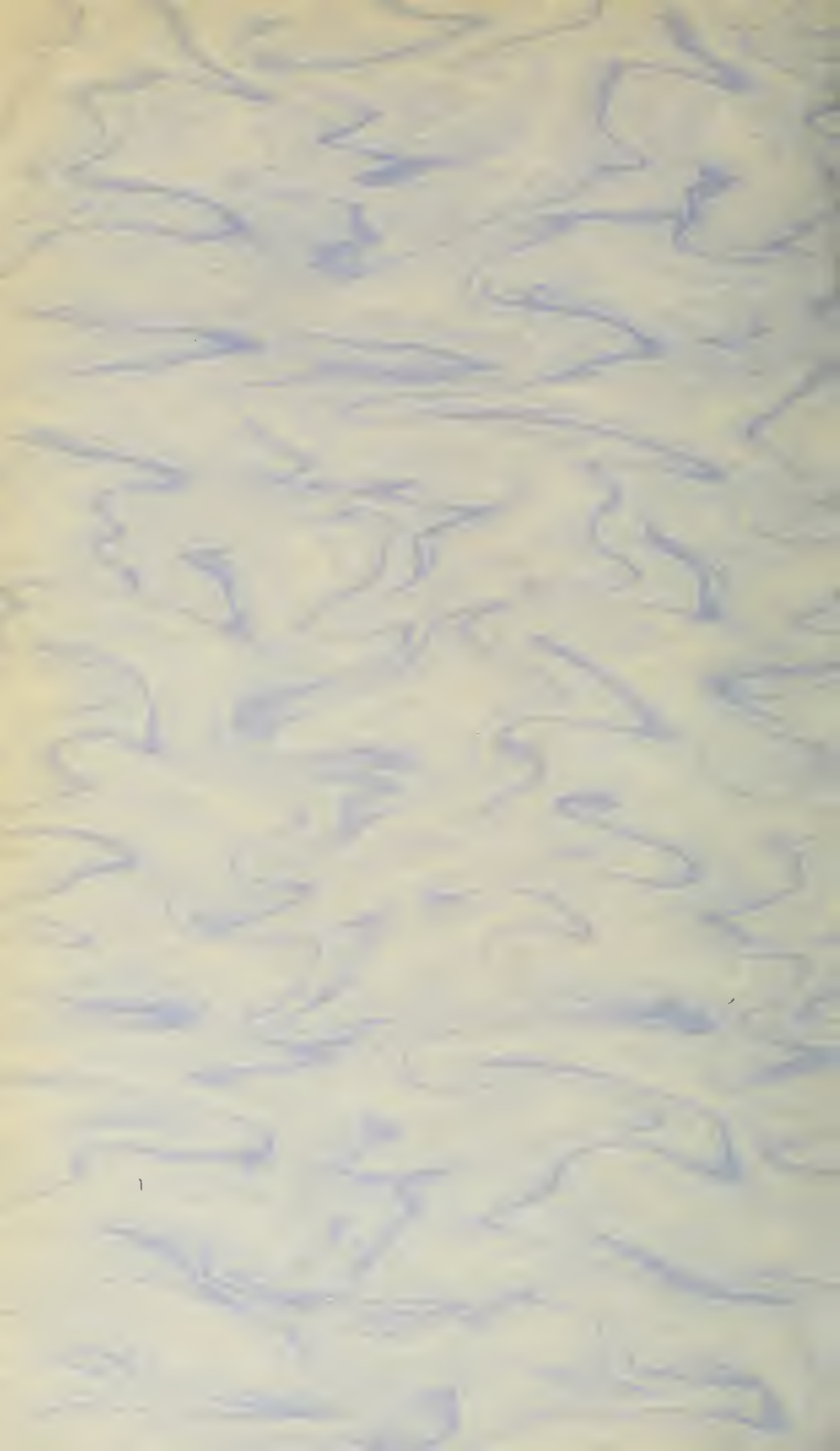
Les chiffres romains indiquent le volume : les chiffres arabes indiquent les pages. Les uns et les autres se rapportent à la deuxième édition des tomes I et II.

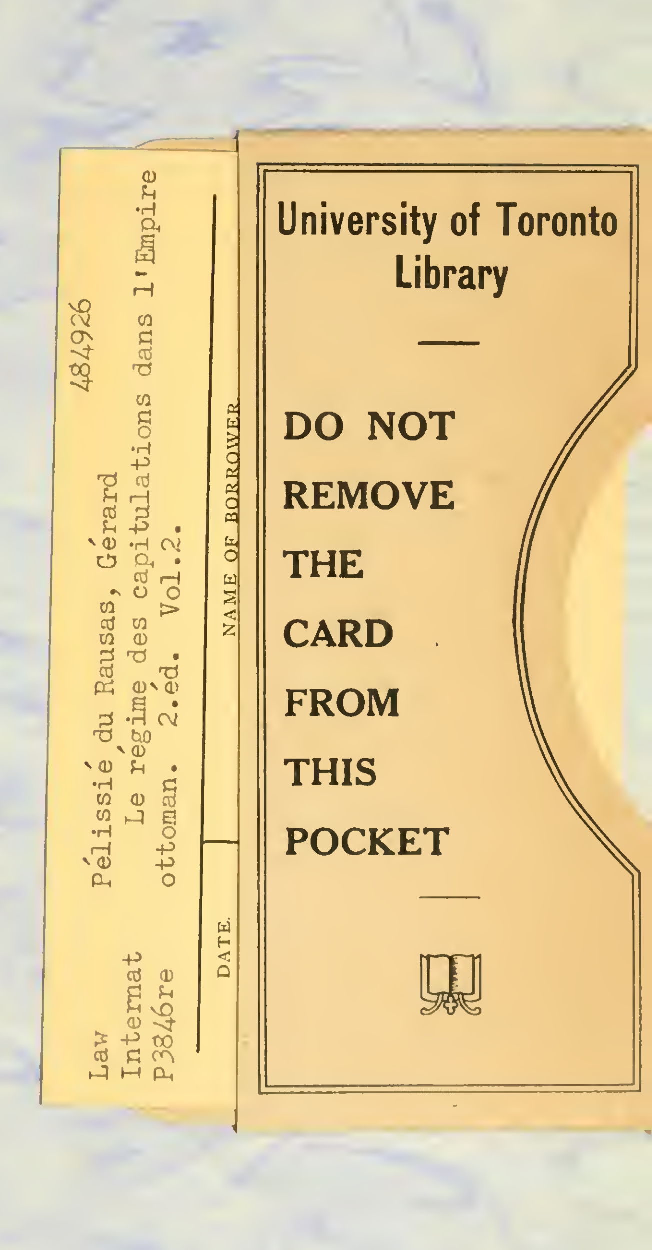
A

D

M

BAR-SUR-SEINE. — IMPRIMERIE Ve C. SAILLARD




484926
Law
Internat
P3846re
Pélissié du Rausas, Gérard
Le régime des capitulations dans l'Empire ottoman. 2.éd. Vol.2.
DATE.
NAME OF BORROWER.
University of Toronto Library
DO NOT REMOVE THE CARD FROM THIS POCKET


UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 15 01 12 14 010 6